PLATFORM31

kennis van stad en regio





Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?!!

Tineke Lupi en Anne-Jo Visser (Platform31)

Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?!

Evaluatie experimentenprogramma huisvesting EU-arbeidsmigranten

Tineke Lupi

Anne-Jo Visser

Den Haag, september 2015

Uitgave

Platform31
Den Haag, september 2015

Eindredactie: Saskia Hinssen, Platform31
Coverfoto: Villapark Lageveld biedt onderdak aan arbeidsmigranten die werkzaam zijn bij Marquette Detachering.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord

De eindrapportage die voor u ligt, vormt de afronding van een periode van 3,5 jaar, waarin Platform 31 op verzoek van het Ministerie van BZK het experimentenprogramma Huisvesting EU-arbeidsmigranten heeft uitgevoerd. Voor het realiseren van meer en betere (tijdelijke) huisvesting voor arbeidsmigranten in Nederland moeten alle zeilen worden bijgezet. Binnen het experimentenprogramma, dat uit twee rondes bestond, zochten de onderzoekers naar mogelijkheden om het aanbod van (tijdelijke) huisvesting voor arbeidsmigranten te verbeteren, zowel kwalitatief als kwantitatief. Daarbij zetten zij bijvoorbeeld in op nieuwe en betere samenwerking tussen werkgevers, gemeenten en huisvesters, de belangrijkste partijen op dit terrein.

Deze rapportage beschrijft de belangrijkste uitkomsten en lessen van het experimentenprogramma. In pilotprojecten is veel kennis opgedaan over nieuwe, betaalbare huisvestingsconcepten. In de tweede ronde is gezocht naar oplossingen voor specifieke thema's die tijdens de eerste ronde van het experimentenprogramma zijn benoemd, zoals voorbeeldcontracten voor tijdelijke huur van woonruimte (als 'tussenoplossing' tot aanpassing van wet- en regelgeving over tijdelijke verhuur). Daarnaast zijn belemmeringen en mogelijke oplossingen voor het financieel sluitend krijgen van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten in kaart gebracht.

Hoewel de experimenten op zichzelf niet direct leidden tot een substantiële toename van betere huisvesting voor arbeidsmigranten, is de urgentie van het onderwerp mede dankzij het programma beter op de kaart gekomen. Ook leverde het experimentenprogramma een bijdrage aan het oplossen van knelpunten die zorgden voor vertraging van realisatie van enkele huisvestingsprojecten. Betrokken partijen kunnen hun voordeel doen met de kennis en inzichten die Platform31 de afgelopen 3,5 jaar vergaarde. Daarbij alle dank aan de deelnemers voor hun bijdrage en openheid tijdens dit traject.

Arianne van der Rijst
Projectleider huisvesting arbeidsmigranten
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Samenvatting

Sinds de Europese grenzen zijn geopend voor vrij verkeer van personen, kent Nederland een nieuw type arbeidsmigrant uit Midden- en Oost-Europese landen. Ze verblijven doorgaans maar korte periodes in ons land, waar ze laaggeschoold werk doen in onder andere de agrarische sector, logistiek of industrie. In 2015 verbleven naar schatting 400.000 arbeidsmigranten in ons land, waarvan het grootste deel afkomstig is uit Polen. Het vloeibare karakter van deze arbeidsmigratie, de groep is tijdelijk en wisselend van omvang, leidt tot een vraag naar flexibele woonvoorzieningen, al is de Nederlandse woningmarkt hier nog onvoldoende op ingesteld. Om meer en betere huisvesting voor deze arbeidsmigranten te creëren, sloten uitzendkoepels, vakbonden, corporaties, gemeenten en het Rijk in 2012 een convenant. Tegen deze achtergrond startte Platform31 op verzoek van het ministerie van BZK een experimentenprogramma rond de huisvesting van arbeidsmigranten. In totaal liep het programma drie en een half jaar. In de eerste ronde, die liep tot begin 2015, stonden vijf pilots centraal. Om vergevorderde projecten te ondersteunen, startte in 2013 de tweede ronde met enkele versnellingskamers. Vervolgens zijn zes experimentlijnen nader uitgewerkt en ruim een jaar lang ondersteund. Deze rapportage beschrijft de opbrengsten uit het hele programma.

In totaal hebben de pilots in beperkte mate bijgedragen aan een toename van het aanbod. Gedurende het experimentenprogramma is niettemin veel kennis verworven over het vraagstuk en de rol die verschillende partijen daarin spelen. Hierdoor is een veel beter zicht ontstaan op de kansen voor meer en betere huisvesting van arbeidsmigranten en de manieren waarop dat proces te beïnvloeden valt. Een sleutelrol ligt bij de werkgevers en commerciële huisvesters. De afgelopen drie en een half jaar hebben deze partijen bijgedragen aan een steeds professionelere markt waarin enkele grote spelers successen boeken. Uit het programma blijkt niettemin dat het sluitend maken van de businesscase voor flexwonen gericht op louter arbeidsmigranten vaak lastig is, zeker voor de kleinere partijen in de markt. Het vloeibare karakter van de doelgroep zorgt voor een risico op leegstand en samen met de beperkte marges leidt dit tot een geringe interesse bij investeerders. Innovatie in verdienmodel en de organisatie van partijen is hier geboden.

De afwijzende houding bij banken en andere financiers ligt onder andere aan de onbekendheid met de markt. Zowel werkgevers als commerciële huisvesters die met arbeidsmigranten werken, voeren hun activiteiten vaak buiten de publiciteit uit. Wanneer ze wel in het nieuws komen, is dat dikwijls bij incidenten waardoor de beeldvorming negatief uitvalt. Verschillende projecten in het experimenten-programma lieten zien dat het imago van huisvesting voor arbeidsmigranten een belangrijke rol speelt in het ontwikkelproces. Meer openheid in communicatie en transparantie van het bedrijfsmodel, waaronder het laten zien van goede voorbeelden, vergroot het draagvlak aanzienlijk. Ook een passend model voor beheer van een woonlocatie, verbetert het leefklimaat, gaat mogelijke overlast tegen en draagt bij aan een meer positieve context voor het vraagstuk.

Op landelijk niveau is gedurende het experimentenprogramma veel gebeurd op gebied van regelgeving en normering voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Hierdoor zijn duidelijkere kaders ontstaan. De pilots tonen aan dat er op lokaal niveau nog veel drempels geslecht kunnen worden. Burgers zijn vaak beducht voor overlast van locaties of vrezen voor verdringing in publieke voorzieningen, hetgeen zich uit in verzet en protest. Een belangrijke uitdaging ligt in het bestuurlijke en ambtelijke proces binnen gemeenten en in mindere mate provincies. Lokale overheden zijn, zo blijkt uit het experimenten-programma, een belangrijke speler in het creëren van meer en betere huisvesting voor tijdelijke

buitenlandse werknemers. Dit vergt politieke keuzes die verder gaan dan enkel handhaving. Faciliterend beleid, kennis over wet- en regelgeving, interne afstemming en eenduidige publieke communicatie vormen belangrijke elementen van een dergelijke strategie.

Een laatste doelstelling van het experimentenprogramma was het bevorderen van de betrokkenheid van woningcorporaties bij het vraagstuk arbeidsmigranten. Uit de pilots volgt de constatering dat zij op sommige plekken in Nederland, in het bijzonder de provincie Limburg, de rol van mede-ontwikkelaar nemen. Corporaties zijn echter weinig geneigd zich als zelfstandige huisvester op deze markt te begeven. Short-stay behoort sinds het herziene woonbeleid niet tot hun kerntaken, hoewel de doelgroep vanwege hun lage inkomens voor sociale huur in aanmerking zou komen.

Inleiding

Nederland kent een lange traditie in het aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland om tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen. De afgelopen jaren komen veel buitenlandse werknemers uit Midden- en Oost-Europese (MOE) landen. Kenmerkend voor deze arbeidsmigranten is hun flexibiliteit: hun individuele verblijf is vaak beperkt en afhankelijk van de wisselende vraag van bedrijven op basis van het seizoen of economisch tij. Dit maakt de arbeidsmigratie meer vloeibaar dan in het verleden. Niettemin is de komst van arbeidsmigranten uit de MOE-landen structureel en neemt hun aantal gestaag toe. Het Rijk voert daarom in samenwerking met gemeentes en andere stakeholders al geruime tijd ondersteunend beleid (ministerie van BZK, 2010). Een van de aandachtspunten hierbij vormt de huisvesting van deze tijdelijke buitenlandse werknemers. Constatering is dat hier in Nederland zowel een kwalitatief als kwantitatief tekort aan bestaat. Het ministerie van BZK stimuleert derhalve het ontwikkelen van huisvesting die aansluit bij de kenmerken van de doelgroep, dikwijls aangeduid als flexwonen. Platform31 voerde in dit kader twee kennisprogramma’s uit: een experimentenprogramma met vijf projecten en een versnellingskamer die leidde tot zes experimenteerlijnen waarin via praktijkprojecten het aanbod en de kwaliteit van huisvesting voor arbeidsmigranten is gestimuleerd. Deze rapportage beschrijft de resultaten en inzichten uit deze programma’s.

1.1 De doelgroep

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt steeds flexibeler. De tijd dat werknemers hun hele leven bij hetzelfde bedrijf werkten ligt ver achter ons. Het is gebruikelijk om regelmatig van baan te veranderen en werkgevers in vrijwel alle sectoren werken naast vaste overeenkomsten, met tijdelijke contracten en de inhuur van freelancers. Persoonlijke carrièremogelijkheden en collectieve bedrijfsstrategieën spelen daarbij een rol. Sinds de Europese grenzen zijn geopend voor vrij verkeer van personen, is een nieuwe vorm van arbeidsmigratie op gang gekomen. Volgens het CBS woont en werkt een half miljoen Nederlanders voor een bepaalde periode elders in Europa.[1] Omgekeerd maken Nederlandse bedrijven toenemend gebruik van buitenlandse werknemers. Werk is, aldus onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), sinds 2007 het belangrijkste motief voor (tijdelijke) vestiging in Nederland (Nicolaas e.a., 2012). Sindsdien is met name de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost Europa gestegen.

Arbeidsmigranten die voor korte duur naar Nederland komen, hoefden zich tot voor kort niet te registreren. Hierdoor was er geen compleet zicht op deze groep. In 2010 lag het aantal werknemers uit MOE-landen volgens schattingen op 340.000 (Van der Heijden et al. 2013). Sinds 2014 kunnen mensen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven, de zogeheten niet-ingezetenen, zich in achttien gemeenten inschrijven en een BSN-nummer krijgen. Hoewel vrijwillig, is hiermee meer inzicht ontstaan in het aantal tijdelijke buitenlandse werknemers. Anno 2015 verblijven er naar schatting 400.000 arbeidsmigranten uit Midden en Oost-Europa in ons land. Polen vormen verreweg de grootste groep. Sinds het openstellen van de grenzen voor personen uit Roemenië en Bulgarije in 2014, is de

[1] CBS: Bijna half miljoen Nederlanders wonen elders in Europa

instroom uit deze landen verdubbeld. Cijfers van het CBS laten echter zien dat dit aantal vooralsnog relatief beperkt blijft.[2]

De meeste arbeidsmigranten worden gedreven door financiële overwegingen en grijpen de kansen aan die Nederlandse bedrijven hen bieden. Uit studies van de Erasmus Universiteit (2011 en 2014) blijkt dat een deel van de zogeheten MOE-landers bestaat uit hoogopgeleide kenniswerkers en zelfstandige vakmensen met een eigen onderneming. Het zijn vooral betere carrièreperspectieven en maatschappelijke vooruitzichten, samen met een internationale oriëntatie, die hen voor korte of langere tijd naar het buitenland doet trekken. Dit geldt echter niet voor de meerderheid van de arbeidsmigranten uit MOE-landen. Ongeveer driekwart van hen verricht in Nederland ongeschoold productiewerk in de agrarische sector, bouw of industrie. Dit doen ze op tijdelijke contractbasis, vaak vanuit een uitzendbureau, voor een inkomen dat doorgaans net boven het minimumloon ligt. Het verblijf in Nederland is puur een middel om in korte tijd meer geld te verdienen dan in hun thuisland, waarbij ze soms ver onder hun opleidingsniveau werken.

Met name bij Poolse arbeidsmigranten is goed te zien dat het om tijdelijke werknemers met economische motieven gaat. Hun instroom fluctueert gedurende het jaar en is doorgaans in de zomermaanden op het hoogtepunt. Onderzoekers van de Erasmus Universiteit spreken daarom van circulaire of seizoensmigranten die relatief weinig binding hebben met Nederland en meer zijn georiënteerd op het herkomstland. Het perspectief bij aankomst is doorgaans verblijf van enkele weken tot maanden. Een deel vestigt zich uiteindelijk toch voor langere tijd in Nederland en de afgelopen jaren waren er aanwijzingen dat deze groep in aantal toeneemt. Uit recent onderzoek van Engbersen et al (2014) blijkt niettemin dat hoewel het verblijf soms wat langer duurt dan gepland, verreweg de meeste arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa gericht zijn op terugkeer.

1.2 Type huisvesting

Nederland is al jarenlang bekend met arbeidsmigratie. Sinds het openen van de grenzen voor arbeidskrachten binnen de EU doen Nederlandse bedrijven zelfs een toenemend beroep op buitenlandse werknemers. Zoals omschreven door de Erasmus Universiteit kenmerkt het verblijf van deze MOE-landers zich door een 'vloeibaar karakter' waarbij sprake is van 'permanente tijdelijkheid' (Engbersen et al, 2011). Zoals ook het ministerie van BZK in 2011 constateerde, is dit een nieuw fenomeen waar de voorzieningen in Nederland beter op ingesteld moeten raken.

Concentratie in negen regio's
Arbeidsmigranten concentreren zich over het algemeen rond bedrijvigheid. Zo trekken expats die voor internationale bedrijven werken voornamelijk naar grote steden, zoals Amsterdam, Den Haag en Eindhoven. Tijdelijke arbeidskrachten in de land- en tuinbouw, techniek, productie en logistiek zijn met name te vinden in specifieke gebieden waar deze sectoren geclusterd zijn. Niet zelden betreft dit dorpen en kleine steden buiten de Randstad. Zo werken veel buitenlandse arbeidskrachten op de Veluwe, in de Bollenstreek, West-Friesland en de provincie Limburg. Dit betekent voor deze streken een aanzienlijke nieuwe huisvestingsopgave.

[2] CBS: Aantal inwoners geboren in Midden- en Oost-Europa met 11 procent gestegen

Uit een inventarisatie van negen regio's met veel arbeidsmigranten[3] blijkt in 2013 (Kamerbrief) dat er in Nederland een tekort bestaat van tenminste 31.000 huisvestingsplekken. Om aan deze huisvestings-opgave te voldoen, moeten er nieuwe woonvoorzieningen komen. Toename van reguliere woningen komt in de meeste woningmarktgebieden niet aan de orde en is voor veel arbeidsmigranten bovendien een brug te ver. Oplossingen liggen meer in flexibele, grootschaligere huisvesting in de buurt van bedrijven. Qua aanbod gaat het om kamers, studio's, kleine appartementen en woonvormen zoals we die ook in de studentenhuisvesting kennen. Denk hierbij ook aan logiesgebouwen, woonhotels en verplaatsbare of drijvende units, leegstaande kantoren of oude verzorgingstehuizen. Zowel gebruik van bestaande bouw als transformatie van vastgoed of volledige nieuwbouw is mogelijk.

Short- en midstayvoorzieningen
Verblijfsperspectief speelt een belangrijke rol in de opzet van de woonvorm. Mensen die enkele maanden in Nederland zijn, zoals seizoensarbeiders, hebben over het algemeen geen behoefte aan het opbouwen van een min of meer zelfstandig huishouden. Zij zijn vooral op zoek naar een snel toegankelijke, goedkope en veilige woonruimte. Denk aan huisvesting met een sobere inrichting, ruimte voor ontspanning en de mogelijkheid contact met thuis te onderhouden. Vaak vinden buitenlandse werkgevers het geen probleem om voorzieningen of soms kamers te delen, als daar een lagere huurprijs tegenover staat. Voor deze groep volstaat basale opvang in zogenoemde shortstay-faciliteiten.

Naarmate arbeidsmigranten hier langer blijven, kan de behoefte aan privacy en comfort toenemen en zo de stap naar een eigen huishouden in een eigen woonruimte in beeld komen. Ook hier speelt de keuze kosten versus kwaliteit vaak een rol. Langer verblijf betekent immers niet direct dat het inkomen toeneemt. Sommige arbeidsmigranten kiezen ervoor in hun sobere woonlocatie te blijven, anderen opteren voor meer kwaliteit, zoals een eigen slaapruimte. Het delen van voorzieningen is nog steeds geen bezwaar, mits met overwegend landgenoten en kleine verschillen in leeftijden, geslacht en huishoudensamenstelling. Zogeheten midstay-woonvormen (een woonvorm tussen logies en reguliere huisvesting in) kunnen dergelijke wensen realiseren.

Oplossingen in de markt
In principe kunnen tijdelijke arbeidsmigranten zich vrij op de reguliere woningmarkt in Nederland begeven. Een deel van hen doet dat ook, maar in de praktijk is het niet eenvoudig. Hoewel de meeste buitenlandse werknemers vanwege hun geringe inkomen voor sociale huur in aanmerking zouden kunnen komen, is inschrijving als woningzoekende vanwege wachttijden en verblijfsduur doorgaans niet aan de orde. Bovendien wordt short stay niet meer tot de taken van corporaties gerekend. Arbeidsmigranten zijn dus aangewezen op de vrije markt. Het aanbod in dit segment is niettemin beperkt en nauwelijks openbaar toegankelijk, zeker voor mensen zonder kennis van het Nederlandse systeem.

Uit oogpunt van hun zorgplicht zijn werkgevers, die tijdelijke arbeidsmigranten werven en hen naar Nederland halen, in principe verantwoordelijk voor hun huisvesting. Doorgaans zoeken uitzendbureaus naar woonruimte die ze vervolgens onderverhuren aan hun werknemers. Wanneer het om beperkte aantallen gaat, kiezen ze vanwege de flexibiliteit vaak voor particuliere huurwoningen. Met name in grote steden gaat dit soms gepaard met overbewoning en overlast. Het aanbod ligt daarnaast niet altijd

[3] Deze regio's zijn: Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Amsterdam, West Brabant, Limburg, Regio Noord-Holland Noord, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Regio Holland Rijnland, Regio Noord-Veluwe.

in de buurt van bedrijven en is ontoereikend om aan de grotere huisvestingsvraag te voldoen. Zeker in perifere of rurale gebieden zoeken werkgevers daarom andere oplossingen, zoals huisvesting op het eigen terrein, in leegstaande hotels, oude bedrijfspanden of op vakantieparken. Dikwijls is dit illegaal, zijn de faciliteiten en levensruimte beperkt, gebrekkig of onveilig en ontbreken vaak toezicht en beheer. Ook arbeidsmigranten zelf ervaren deze problemen. Uit onderzoek van het Pools Overlegplatform Nederland (PLON) blijkt dat vooral de geringe bereikbaarheid van de werkgever en veiligheid van het pand, in termen van vluchtroutes en blusapparaten, achter blijft bij hun behoeften.[4] Andere klachten hebben betrekking op onvoldoende ruimte voor persoonlijke spullen, het ontbreken van eigen sleutels voor kamers en onverwachte controles bij afwezigheid. Kortom: er zijn meer en betere short- en midstayvoorzieningen nodig om arbeidsmigranten op een toereikende manier te huisvesten.

1.3 Het experimentenprogramma

De eerste ronde

Partijen die de kwaliteit en kwantiteit van de huisvesting voor arbeidsmigranten wilden verbeteren, tekenden in 2012 de Nationale verklaring omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten[5]. In dit kader startte Platform31 in opdracht van het ministerie van BZK een experimentenprogramma met als doel meer goede huisvesting voor arbeidsmigranten die inspeelt op verschillende vormen van tijdelijkheid. Een aanbod dat bovendien betaalbaar en rendabel moet zijn, zodat het als normale bedrijfsactiviteit kan worden gerealiseerd door commerciële verhuurders, bonafide particuliere ondernemers of woningcorporaties. Dergelijke woonconcepten zijn nog vrij onbekend in Nederland, waardoor partijen terughoudend zijn om in de markt van huisvesting voor arbeidsmigranten te stappen. Het opsporen van belemmeringen, het onderzoeken van businesscases, het verhogen van het probleemeigenaarschap onder partijen en het aansturen op nieuwe samenwerkingsvormen, moeten goede voorbeelden opleveren.

Eind 2011 deed Platform31 een oproep aan initiatiefnemers om hun project aan te melden voor het experimentenprogramma. Voorwaarde was dat de huisvestingsplannen voor arbeidsmigranten vernieuwend waren en tot praktische uitvoering konden komen. Opvallend veel inzendingen kwamen binnen en 36 daarvan werden meegenomen in de selectie. Over hun kenmerken en voortgang rapporteerde Platform31 eerder (Lupi, 2013). Uit veel voorstellen sprak een uitermate positieve grondhouding ten opzichte van het vraagstuk. Met name ontwikkelaars zagen mogelijkheden, maar ook gemeenten, corporaties en werkgevers kwamen met kansrijke en innovatieve plannen. Uiteindelijk zijn vijf pilot-projecten gekozen die samen een goed inzicht gaven in de thema’s en belemmeringen die op dat moment actueel waren rondom de huisvesting van arbeidsmigranten. De experimenten vonden plaats in de gemeenten Dordrecht, Den Haag, Horst aan de Maas, Drimmelen en Zundert.

In maart 2012 gingen de pilotprojecten formeel van start. De looptijd was twee jaar, met een uitloop tot begin 2015. In deze periode deden zich veel ontwikkelingen voor die grote invloed hadden op de realisatie van initiatieven voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook de vijf pilots kregen er mee te maken. Hoewel de haalbaarheidsfase van deze experimenten succesvol werd doorlopen, kwamen in de ontwerp- en uitvoeringsfase onverwachte uitdagingen aan het licht. Drie van de vijf pilots zijn volledig

[4] Geciteerd in Reusken, 2013.
[5] De ABU, NBBU, VIA, LTO, Productschap Vee en Vlees, de vakbonden, het ministerie van BZK, de VNG, Aedes, PLON en de individuele gemeenten Rotterdam, Den Haag, Vlaardingen, Westland en Horst aan de Maas.

doorlopen en leverden belangrijke inzichten op, al leidden ze nog niet direct tot meer huisvesting. Ondanks intensieve inspanning van Platform31 en het ministerie van BZK werden twee van de vijf pilots vanwege politieke en financiële redenen binnen een jaar na de start van het programma beëindigd. In de bijlage is het proces in alle experimenten nader beschreven.

De tweede ronde
Omdat een aantal centrale thema's een rol spelen bij het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten, vroeg het ministerie van BZK aan Platform31 om een tweede ronde experimenten te starten. Nadruk daarbij lag op het ontwikkelen en verspreiden van kennis rondom de thema's financiering, beheer en draagvlak. In tegenstelling tot de eerste ronde werd gekozen voor het selecteren van een veelheid aan projecten die in principe startklaar waren, maar nog tegen specifieke obstakels aanliepen voor realisatie. Daarbij was de urgentie van dien aard dat resultaten van de projecten snel zichtbaar moesten zijn en klaar voor invoering. Dit programma werd daarom de versnellingskamer genoemd.

Deze versnellingskamer startte halverwege 2013 en had een doorlooptijd van twee jaar. Na een open oproep kwamen in totaal twintig aanmeldingen binnen, waarbij draagvlak en in iets mindere mate financiering de grootste belemmeringen vormden. Daarvan kregen er vijftien toegang tot vier Versnellingslabs, een methodiek waarmee de betrokken partijen het proces kunnen versnellen. Tijdens de Versnellingslabs die Platform31 in november 2013 organiseerde, werden de projectvoorstellen en de knelpunten waar de experimentpartners tegenaan liepen tegen het licht gehouden, aangescherpt en op urgentie en committent getoetst. Opzet was om vervolgens met experimentlijnen verder te gaan om de belemmeringen langs de drie centrale thema's financiering, beheer en draagvlak te verkennen. Omdat de overgebleven projecten dusdanig divers waren in opzet en behoefte aan ondersteuning, is gekozen voor zes experimentlijnen:

1. Landelijk garantiefonds
2. Lokaal draagvlak in de regio Twente - Wierden
3. Doorstroming in Peel en Maas
4. Tijdelijke huurcontracten voor midstay-voorzieningen in Limburg - Panningen
5. Planologische inpassing recreatieparken in Noord-Veluwe - Putten
6. Transformatie van leegstaand vastgoed in de Crisis- en Herstelwet

Alle lijnen gingen begin 2014 van start en kregen uitvoering via bijeenkomsten, onderzoek en analyse. Deels hadden ze betrekking op overkoepelende vraagstukken die verderop in dit rapport worden beschreven. Over de bevindingen in de laatste lijn rapporteerde Platform31 eerder apart (Lupi, 2014). Lijn drie bleek door nieuw gemeentelijk beleid achterhaald en is daardoor vroegtijdig afgesloten. Lijnen 2, 4 en 5 waren verbonden aan een specifieke lokale casus en kregen in het vervolg uitwerking, zoals ook de pilotprojecten in de eerste ronde van het experimentenprogramma. In bijlage 1 worden deze experimenten nader toegelicht. Het garantiefonds is beschreven in bijlage 2.

In juni 2015 werd het experimentenprogramma Huisvesting EU-arbeidsmigranten afgerond. In het project in Panningen is feitelijke huisvesting gerealiseerd, in Putten is het project bijna rond en in Wierden is de bestaande situatie gelegaliseerd. Samen met de andere experimentlijnen zijn enkele analyses uitgevoerd en instrumenten ontwikkeld waarmee partijen aan de slag kunnen. Hiermee staat het huisvestingsvraagstuk er beter voor dan bij de start van het programma eind 2011. Veel knelpunten zijn opgelost. De grootste uitdagingen liggen nog in een sluitende, financierbare businesscase voor

huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten, het creëren van een goede relatie tot de omgeving van de locatie en een prettig intern leefklimaat door goed beheer.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage beschrijft de belangrijkste lessen en uitkomsten van het experimentenprogramma Huisvesting EU-arbeidsmigranten. Als eerste leest u over de veranderende rol van de belangrijkste partijen in het vraagstuk. In hoofdstuk 2 komen, naar volgorde van belangrijkheid, de werkgevers, gemeenten, commerciële huisvesters en woningcorporaties aan bod. Hoofdstuk 3 staat stil bij de kwestie van financiering en bedrijfsvoering die zich uit in het verdienmodel voor huisvestingslocaties. In hoofdstuk 4 wordt het belang van beheer, draagvlak en communicatie voor een succesvol huisvestingsproject toegelicht. Na drie jaar experimenteren met huisvesting voor arbeidsmigranten zijn tot slot alle opbrengsten, resultaten en inzichten in hoofdstuk 5 samengebracht in een conclusie en geven de auteurs aanbevelingen richting de centrale spelers en het Rijk.



Irenehof, Panningen. Het tijdelijke gebouw telt twintig appartementen die verhuurd zijn aan een mix van doelgroepen: arbeidsmigranten, gescheiden mensen, ex-studenten en andere mensen die op korte termijn woonruimte zochten. De huidige bewoners hebben, bij wijze van proef, een tijdelijk huurcontract van maximaal 2 jaar afgesloten.

2 Rol en inzet van partijen

Vier partijen spelen een grote rol bij het vraagstuk van de huisvesting van EU arbeidsmigranten: de werkgever, de gemeente, de commerciële huisvester en woningcorporaties. Voor het laten slagen van een huisvestingsproject is onderlinge samenwerking van groot belang. De vier partijen komen op volgorde van verantwoordelijkheid in dit hoofdstuk aan bod, maar zijn in praktijk afhankelijk van elkaar in uitvoering en realisatie.

2.1 Werkgevers

Werkgevers kiezen voor EU-arbeidsmigranten vanwege kostenbeheersing. Het werk is arbeidsintensief en bedrijven hebben te maken met grote onderlinge concurrentie, hetgeen op hun winst drukt. Dankzij de inzet van tijdelijke buitenlandse werknemers zijn ze goedkoper uit dan wanneer ze Nederlandse arbeidskrachten aantrekken. Het feit dat werkzaamheden gestandaardiseerd zijn en kennis van de taal niet noodzakelijk is, maakt dit mede mogelijk (Berkhout et al, 2014).

Omdat werkgevers (inclusief uitzendbureaus) specifiek tijdelijke buitenlandse werknemers werven, zijn ze primair verantwoordelijk voor hun verblijf in Nederland. Zakelijk en moreel gezien hebben ze, wanneer ze arbeidsmigranten aannemen, de taak hen te ondersteunen bij het vinden van goede huisvesting. Voor werkgevers is het bovendien belangrijk dat buitenlandse arbeidskrachten dicht bij hun bedrijf wonen en ze daar zo efficiënt mogelijk kunnen komen. Voor een belangrijk deel van de tijdelijke buitenlandse werknemers, in het bijzonder de seizoenarbeiders, verloopt huisvesting daarom tot nu toe vrijwel altijd via de werkgever. Die zoekt naar een geschikte woonlocatie voor zijn personeel en houdt de kosten voor verblijf in op het loon.

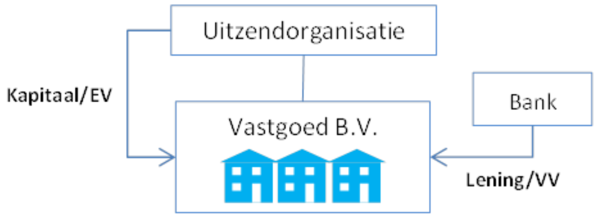
Koepelorganisaties als de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) en de Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddeling (VIA) en de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) nemen hun verantwoordelijkheid door onder andere in CAO's en lidmaatschapsvoorwaarden afspraken te maken over de minimumeisen waaraan fatsoenlijke huisvesting moet voldoen. In het kader van de Nationale Verklaring hebben de uitzendorganisaties in nauwe samenspraak met de Rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de Stichting Normering Flexwonen opgezet.[6] Deze stichting ontwikkelde de 'Norm voor huisvesting Arbeidsmigranten' en geeft certificaten uit. Op de website houdt ze een register bij van organisaties die zelf huisvesting aanbieden via de norm, of die huisvesting inhuren van een SNF-gecertificeerde partij. In principe vervangt de SNF-norm andere, vergelijkbare keurmerken, zoals de Certified Flex Home-sticker en de Stichting Keurmerk Internationale Arbeidsbemiddeling (SKIA).

Uit de experimenten van Platform 31 blijkt dat de grotere uitzendbureaus steeds professioneler zijn gaan opereren. Tijdens de experimentperiode is de branchevereniging VHA (Vereniging Huisvesting Arbeidsmigranten) opgericht, waarbij met name grotere commerciële huisvesters zijn aangesloten. De kleinere werkgevers, die vaker zonder tussenkomst van een uitzendbureau en soms ook als huisvester werken, zijn vaak nog minder professioneel georganiseerd. Dit uit zich ook in creatieve oplossingen

[6] http://www.normeringflexwonen.nl

voor huisvesting die niet altijd conform de landelijke regels en normering zijn. Soms is men daar simpelweg niet mee bekend.

Veel werkgevers kiezen er uit oogpunt van flexibiliteit en efficiency voor om huisvesting in eigen beheer te organiseren. Ze huren of kopen panden aan die ze voor de bij hen werkzame arbeidsmigranten exploiteren. Kleinere werkgevers doen dit vaak binnen de eigen organisatie, terwijl grotere uitzendbedrijven er vaak een aparte BV voor oprichten. Deze ontplooit de activiteiten en belast de kosten als dochter door aan de moedermaatschappij. De uitzender brengt vervolgens de huur in mindering op het loon van de werknemer. Het voordeel van deze constructie is dat werk en bed enigszins gescheiden zijn, maar het moederbedrijf garant staat voor de afname van huisvesting en eigen vermogen kan inzetten om snel locaties te realiseren. Hierdoor is het makkelijker externe financiering aan te trekken. Bij kleinere werkgevers loopt alles meestal via een interne kasstroom.



De CAO voor uitzendkrachten bepaalt dat huisvesting via de uitzendorganisaties tegen werkelijke kosten dient te gebeuren. Dit betekent dat de werkgever naast de inkomsten uit arbeid geen extra winst mag maken op het wonen. Ze mag dit in elk geval niet als commerciële bedrijfsactiviteit uitvoeren. Uitzendorganisaties kiezen voor het organiseren van huisvesting voornamelijk vanuit oogpunt van goed werkgeverschap, waarbij ze de kosten verrekenen met de opbrengst uit hun hoofdactiviteit. Niettemin blijkt uit het experimentenprogramma dat ze hier nog enigszins terughoudend in zijn. Zeker bij grotere werkgevers zijn aanzienlijke investeringen nodig om goede huisvesting te realiseren. Doen ze dit uit eigen vermogen, dan kunnen ze het geld niet steken in hun primaire bedrijfsproces, het inhuren van arbeidsmigranten voor Nederlandse bedrijven, terwijl het daar een veel hoger rendement oplevert. Dit afwegingsproces speelde onder andere bij OTTO Workforce en hun huisvestingstak Rieff tijdens het project in Horst aan de Maas.

Een specifieke groep werkgevers zijn de agrarische ondernemers in de land- en tuinbouw. Zij huisvesten buitenlandse arbeidskrachten veelal op het eigen erf. Veel agrarische ondernemers werken met arbeidsmigranten die verschillende jaren achter elkaar terugkomen. Hierdoor is sprake van korte inwerkperiodes omdat de medewerkers gewend zijn aan de werkwijze binnen het bedrijf. Gedurende de experimentperiode is in Drimmelen geprobeerd gezamenlijke huisvesting voor deze groep te realiseren. Ondanks dat er haalbare businessmodellen werden ontwikkeld en er een concreet aanbod van een ontwikkelaar lag, vonden deze plannen geen doorgang. Een belangrijke reden hiervoor was de terughoudendheid van de tuinders voor het aangaan van een langjarig project. De verplichting werd als een te groot bedrijfsrisico ervaren.

Kleine werkgevers met onvoldoende eigen vermogen krijgen de financiering niet altijd rond. Dit komt door het ontbreken van voldoende rendement in combinatie met een hoger risico door bijvoorbeeld seizoenswerk. Uit de experimenten blijkt dat werkgevers vooralsnog niet bereid zijn garant te staan voor elkaars business en werknemers.

2.2 Gemeenten

Goede huisvesting voor arbeidsmigranten beperkt zich vrijwel nooit tot de grenzen van één gemeente. Zo komt het regelmatig voor dat arbeidsmigranten in een bepaald gebied werken, maar elders huisvesting vinden. In negen regio's waar het vraagstuk zich prominenter aandient, stimuleert het ministerie van BZK een gezamenlijke aanpak. Dit betreft concrete afspraken over aantallen extra huisvestingsplekken die nodig zijn, de verdeling binnen de regio, de taakverdeling tussen partijen onderling en de fasering van de opgave in de tijd. De gemeenten en andere lokale en regionale partijen, waaronder werkgevers en huisvesters, zijn verantwoordelijk voor het maken van deze afspraken en de uitvoering daarvan.

Ook de provincies zijn verantwoordelijk voor de regionale afstemming, onder meer in het tegengaan van 'waterbedeffecten' en ruimtelijk ordeningsbeleid. De provincie neemt niet in uitvoerende zin de verantwoordelijkheid, maar is er wel om kaders te scheppen, samenwerking te stimuleren en toezichthoudende bevoegdheden uit te oefenen. Binnen de provincie zijn individuele gemeenten verantwoordelijk voor het creëren van randvoorwaarden, zoals bestemmingsplan, huisvestings-verordening, woonvisie en prestatieafspraken waarbinnen corporaties en marktpartijen ruimte hebben om voldoende en goede huisvesting te realiseren (Reedijk, 2014).

Bij aanvang van het experimentenprogramma ontbraken veel van deze randvoorwaarden. Zowel werkgevers als huisvesters stelden dat hun plannen vaak spaak lopen, omdat lokale overheden geen faciliterend beleid voeren. Inmiddels zien we dat hier belangrijke stappen in zijn gezet. Het begon op landelijk niveau met het rapport van de commissie Lura eind 2011 en de bespreking daarvan in de Tweede Kamer.[7] Vervolgens kwamen de Nationale Verklaring, de uniforme huisvestingsnorm: het SNF-certificaat van werkgevers en vakbonden en de bed-voor-bed regeling. Ook werden er steeds vaker lokaal, regionaal of provinciaal beleidsuitgangspunten geformuleerd, soms specifiek, dan weer als onderdeel van bredere afspraken over bijvoorbeeld de woningmarkt.

Hoewel beleid op zichzelf niet voor meer en betere huisvesting zorgt, is het wel een onmisbare randvoorwaarde om stappen vooruit te kunnen zetten bij de realisatie van extra woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten. In het programma zagen we dat gemeenten die hun beleid op orde hebben, sneller hun huisvestingsplannen kunnen realiseren. In enkele experimenten maakten bestuurders het verschil, in andere projecten hadden ambtenaren en raadsleden een doorslaggevende rol in dit proces. In de eerste ronde van de experimenten bestond er nog wat terughoudendheid ten opzichte van het vraagstuk, waardoor plannen niet de eindstreep haalden. In de versnellingskamer en daaropvolgende experimenteerlijnen zien we dat daar een grote slag is gemaakt en dat gemeenten meer open zijn en actieve houding hebben. Zowel intern binnen de ambtelijke organisatie, de raad en het college, als extern naar werkgevers en huisvesters.

Rond de gemeentelijke verkiezingen begin 2014 was een kleine terugval in draagvlak zichtbaar. Politieke standvastigheid is, zeker in tijden van verkiezingen, cruciaal voor het slagen van nieuwe huisvestingsprojecten. Nu er in veel gemeenten heldere kaders zijn ontwikkeld voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt dit gemakkelijker. We hebben ervaren dat zonder heldere kaders vooraf, de politieke onduidelijkheid te groot kan zijn en initiatiefnemers lange tijd in onzekerheid verkeren. Dit is

---

[7] Arbeidsmigratie in goede banen, eindrapport van de tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie. Kamerstukken II 2011/12, 32680, nr. 4.

een groot risico voor initiatiefnemers die in veel gevallen te maken hebben met hoge voorinvesteringen, zowel in geld als tijd.

Beleid dat op orde is, moet ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. De afgelopen jaren zijn er op het gebied van tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten soms onwenselijke situaties ontstaan. Denk aan huisvesting op locaties die niet volledig voldoen aan bestaande wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid of waar sprake is van een gedoogsituatie. Daarmee is ook de samenwerking tussen huisvesters en gemeenten niet optimaal transparant. Om dit op te heffen is de bed-voor-bed-regeling geïntroduceerd. Deze regeling streeft ernaar deze onwenselijke situaties te beëindigen en wil ervoor zorgen dat de huidige situaties wel aan wet- en regelgeving gaan voldoen of dat er een alternatieve huisvestings-locatie komt. Binnen de regeling maken partijen afspraken over de stappen die daarvoor nodig (Ministerie van BZK, 2012). In de experimentperiode zetten gemeenten overigens ook op het terrein van handhaving duidelijke stappen, zoals het legaliseren van wonen op recreatieterreinen. Het aantal niet legaal gehuisveste werknemers was hier soms zo groot dat het reguliere aanbod deze vraag niet aankon.

Ondanks dat gemeenten beleidkaders ontwikkelen en beter handhaven, liggen er ook nog uitdagingen. Zo zijn veel bestemmingsplannen nog niet op het huisvesten van arbeidsmigranten ingericht. In de praktijk zien we met name op het eigen erf of op recreatieterreinen dat gemeenten, bij gebrek aan alternatieven, de huisvesting oogluikend toestaan. Andere gemeenten geven een vrijstelling voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan, of nemen een tijdelijk gedoogbesluit. Naast voldoende alternatieven zijn ook structurele oplossingen binnen het bestemmingsplan noodzakelijk om deze vormen te formaliseren, waardoor ook het toezicht en registratie kan worden vergemakkelijkt. Een goed voorbeeld is te vinden in Horst aan de Maas, waar de gemeente een paraplubestemmingsplan voor de huisvesting van arbeidsmigranten heeft opgesteld. Hierin staan regels die voor alle bestemmingsplannen van de gemeente gelden, zodat ongewenste huisvesting van arbeidsmigranten tegen kan worden gegaan en gelijke regels voor alle gebieden gelden.

Bij de start van het experimentenprogramma ontbraken beleid, handhaving, omvang van de doelgroep en adequaat handelen inzake procedures vanuit de gemeente. Gedurende de rit is echter een duidelijke professionaliseringsslag zichtbaar. Het huisvestingsvraagstuk staat inmiddels op de agenda en heeft zich vertaald in beleid en uitvoering. Toch blijft de huisvesting van deze groep kwetsbaar, ook op de politieke agenda. Zeker als andere urgente groepen, waaronder statushouders of zorgcliënten zich aandienen en zij meer prioriteit krijgen vanwege een landelijke verplichting tot het huisvesten van deze groepen. Daarnaast blijft het vraagstuk van lokaal draagvlak van omwonenden een kwetsbaar punt.

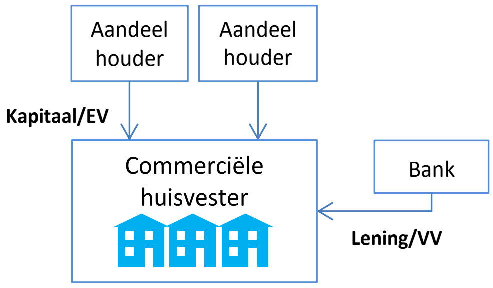
2.3 Commerciële huisvesters

Huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten is in principe de verantwoordelijkheid van de werkgever. Dit betekent overigens niet dat hij de huisvesting per definitie in eigen beheer hoeft te regelen. Werkgevers kunnen de taak uitbesteden aan commerciële huisvesters. Door toename van de vraag is dit steeds meer aan de orde. Om de zogenoemde dubbele afhankelijkheid (zowel wonen als werk) op te heffen en arbeidsmigranten meer keuzevrijheid in huisvesting te geven, streven enkele partijen in het flexwonen bovendien bewust naar het scheiden van bed en werk. Hiermee wordt de rol van de werkgever/het uitzendbureau bij huisvesting beperkt en komt de positie van arbeidsmigranten op de woningmarkt meer in lijn met andere woonurgenten in Nederland.

Uitkomst is dat zich steeds meer zelfstandige, gespecialiseerde vastgoedontwikkelaars en beheerders op de markt begeven. Ze realiseren locaties en verhuren die aan een of meerdere uitzendorganisaties en in enkele gevallen direct aan arbeidsmigranten. Deze commerciële huisvesters kennen de vastgoedwereld goed, zien markt in de huisvesting van arbeidsmigranten en hebben de mogelijkheden om externe investering aan te trekken voor grotere projecten. Sommigen richten zich exclusief op groepslocaties voor deze doelgroep, anderen doen het in een breder pakket van vastgoedexploitatie. Ontwikkelaar Centacon uit het Haagse experiment, in de eerste ronde van het programma, is hier een voorbeeld van.

Ondanks hun groeiend aandeel zijn commerciële huisvesters die tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten exploiteren voor de buitenwereld nog vaak een onzichtbare partij. In het experimentenprogramma waren ze nauwelijks vertegenwoordigd. Ze doen hun werkzaamheden achter de schermen en maken bij het vinden van nieuwe locaties vooral gebruik van hun contacten en persoonlijke netwerken binnen een regio. Dit ligt mede aan het feit dat de branche nog volop in ontwikkeling is en er ondanks de grote vraag een relatief beperkt aantal huisvesters voor deze markt kiest. Wel zien we een doorontwikkeling naar stabiele partners die met hun relaties, kennis en vakkundigheid een steeds belangrijkere rol innemen. Om professionalisering te stimuleren is in 2013 de Vereniging Huisvesters Arbeidsmigranten (VHA) opgericht. De VHA wil een leidende rol spelen in de vormgeving van beleid en beeldvorming rond het huisvesten van arbeidsmigranten.[8] Op dit moment zijn negen commerciële huisvesters bij de vereniging aangesloten. Zij bestrijken een aanzienlijk deel van de markt, maar in het experimentenprogramma zien we ook andere partijen succesvolle projecten realiseren. Steeds vaker nemen deze partijen het voortouw in het wegnemen van bezwaren van huisvesting van EU arbeidsmigranten bij gemeenten, zoals de huisvestings BV van Marquette in Wierden.

Primaire doel van commerciële huisvesters is het maken van winst op hun project. Hoewel er vaak enig eigen vermogen wordt ingebracht, maken de meeste commerciële huisvesters gebruik van financiering door andere investeerders. Enerzijds zijn dit aandeelhouders en anderzijds banken. De ervaring en professionaliteit van vastgoedontwikkelaars is daarbij van groot belang. Huisvesters die zich nieuw op de markt begeven en geen track-record in andere sectoren hebben, lopen ondanks een goede businesscase vaak tegen beperkte financieringsmogelijkheden aan, zo blijkt uit verschillende projecten in het experimentenprogramma.



Voor de exploitatie zijn de commerciële huisvesters sterk afhankelijk van de contacten met werkgevers. Om een goed rendement te realiseren is een hoge bezettingsgraad nodig, zo toonde onderzoek van

[8] http://www.vharbeidsmigranten.nl

Finance Ideas aan (Van Zundert, 2014). In het geval van onafhankelijke commerciële huisvesters die werken vanuit het scheiden van bed en werk, is dit lastig waar te maken. Zelf hebben ze doorgaans geen contact met arbeidsmigranten, net als woningcorporaties. Daarbij ontbreekt een algemeen overzicht van de vraag en aanbod naar huisvesting in de markt binnen een bepaalde gemeente of regio. Huisvesters zelf voelen zich niet geroepen een registratiesysteem op te zetten. Primair zijn het geen verhuurders, maar vastgoedontwikkelaars die projecten realiseren in opdracht van klanten die voor opvulling van het gebouw zorgen. De ervaring in het experimentenprogramma, maar ook in voorbeelden daarbuiten, leert dan ook dat particuliere huisvesters in de ontwikkeling van locaties afhankelijk zijn van garanties en afspraken met werkgevers en uitzendbureaus. In hoofdstuk 4 staat beschreven waarom dit een van de grootste knelpunten is in de financiering van huisvestingsprojecten.

2.4 Woningcorporaties

Woningcorporaties hebben de taak om mensen te huisvesten die niet op eigen kracht woonruimte kunnen vinden. Vanwege hun doorgaans beperkte inkomen, worden arbeidsmigranten ook tot deze categorie gerekend. De afgelopen jaren is vanuit de Rijksoverheid echter aangegeven dat verblijf van zodanig lange duur moet zijn dat van huisvesting sprake is en niet van verblijf of logies. In de nieuwe Woningwet wordt het realiseren van zogenoemde short stay facilities niet meer gezien als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) en behoort zodoende niet tot de kerntaak van woningcorporaties (Aedes, 2013). Gevolg is dat de lopende initiatieven van corporaties op dit vlak de afgelopen jaren zijn stopgezet. Het pilotproject van Woonbron in het experimentenprogramma was er hier een van. In de experimenten van OTTO Workforce en corporatie Thuisvester speelde deze ontwikkeling een rol. Los van de discussie wat een corporatie wel en niet mag, zien we dat corporaties vanwege de verhuurderheffing minder investeringscapaciteit zeggen te hebben en nieuwe prioriteiten stellen. Hierbij staat het huisvesten van arbeidsmigranten bij veel corporaties niet bovenaan, zeker niet als dit ten koste gaat van hun kerntaken (DAEB).

Dit betekent niet dat corporaties deze doelgroep geheel links laten liggen. Zo ging Wonen Limburg in de versnellingskamer aan de slag met tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten in combinatie met andere woonurgenten. Er zijn verschillende goede voorbeelden te vinden van projecten waarin woningcorporaties een belangrijke rol spelen. Tijdens het experimentenprogramma verschoof de focus naar de doelgroep die langer wil verblijven, de zogenoemde mid- en longstay. De mid-stay-huisvesting is de tussenstap van huisvesting bij de werkgever en uiteindelijke reguliere huisvesting. Soms wordt deze huisvesting direct aan arbeidsmigranten zelf verhuurd, zoals bij Irenehof van woningcorporatie Wonen Limburg in Peel en Maas, maar dikwijls via tussenkomst van een uitzendorganisatie, zoals Valkenhof Hoog van Waterweg Wonen in Vlaardingen. Ook zien we dat steeds vaker de reguliere woningvoorraad wordt benut, zoals in het experiment van woningcorporatie Thuisvester. Met een pilot voor kamergewijze verhuur zet deze woningcorporatie zich op deze wijze in voor de huisvesting van arbeidsmigranten die minimaal een half jaar in Nederland verblijven en de intentie hebben zich hier te vestigen. Een belangrijk voordeel voor de corporaties: voor dit concept zijn geen grote investeringen nodig en vooraf kunnen ze kiezen voor een goede spreiding van woningen (Van der Craats, 2013).

Bij de toewijzing van woningen aan arbeidsmigranten spelen de inkomensgrenzen een belangrijke rol voor corporaties. De verplichte inkomenstoets volgens de DAEB-regeling is voor arbeidsmigranten bijvoorbeeld lastig uit te voeren. Ze blijven vaak kort, waardoor er sprake is van veel verloop. Bovendien beschikken ze vaak nog niet over loonstrookjes of worden de nodige papieren van de Belastingdienst

naar het land van herkomst gestuurd. Dat levert veel papierwerk op voor tussenpersonen en corporaties. Inmiddels is hieromtrent nieuwe regelgeving geïntroduceerd, waarmee de snelle en gemakkelijker verhuur van sociale huurwoningen aan arbeidsmigranten mogelijk wordt door intermediaire verhuurbureaus. De benodigde inkomensverantwoording mag sinds 1 januari 2015 ook achteraf plaatvinden. Dit moest voorheen altijd vooraf vanwege de Europese inkomensregeling. Dankzij de nieuwe regels is de administratieve druk voor de betrokken partijen verminderd.

In de praktijk liepen experimentpartners nog tegen een aantal zaken aan. Zoals de onbekendheid van de doelgroep met het fenomeen corporaties, de lokale ophef over mogelijk voorrang aan arbeidsmigranten boven de ‘eigen bevolking’ en de relatieve onbekendheid met een hogere mutatiegraad en extra regelingen bij verhuring aan deze doelgroep.

Uitbreiding van het aanbod door (tijdelijke) onttrekking aan de sociale voorraad ligt in veel gemeenten gevoelig, zeker op het moment dat er sprake is van een gespannen woningmarkt. Een corporatie kan niet zomaar voorrang geven aan arbeidsmigranten in een gebied waar schaarste is, aangezien dan de regels van woonruimteverdeling gelden die in een huisvestingsverordening zijn opgenomen. Mogelijke oplossing is aanvullende prestatieafspraken op dit onderwerp maken, zoals de gemeente Den Haag en woningcorporatie Staedion deden. Dit vraagt van gemeenten de bereidheid om mee te werken aan deze uitbreiding. Ook kan de corporatie ervoor zorgen dat de verhuur aan arbeidsmigranten niet ten koste gaat van het reguliere woningaanbod, door compensatie met nieuwbouw en/of aanpassing van geplande verkoop van huurwoningen.

Corporaties die direct aan arbeidsmigranten verhuren, ervaren dat het lastig kan zijn om deze doelgroep te bereiken. Naast een taalbarrière is er bij arbeidsmigranten weinig bekendheid over het fenomeen ‘woningcorporaties’ en de mogelijkheden die zij kunnen bieden. Gevolg voor corporatie Thuisvester in Zundert: er meldden zich onvoldoende kandidaten voor een huisvestingsproject, waardoor de gerealiseerde locatie uiteindelijk in de reguliere verhuur terecht kwam. Communicatie in de juiste taal en via de juiste kanalen is daarom van groot belang. Daarnaast kan samenwerking met werkgevers helpen, zoals bij de commerciële huisvesters.



Logejo, Boskoop. Het nieuwe migrantenhotel ('short-stay'-woningen) biedt huisvesting aan 180 arbeidsmigranten die werkzaam zijn bij verschillende kwekers in Boskoop.

3 Verdienmodel

Het komen tot rendabele verdienmodellen was een van de doelstellingen bij de aanvang van het experimentenprogramma. Huisvesting voor arbeidsmigranten dient een marktconform product te worden, zo luidde het uitgangspunt. Commerciële huisvesters en werkgevers stellen regelmatig dat de kern van deze opgave ligt bij de financiering van hun plannen. Een veelgehoorde klacht is dat banken en andere investeerders nauwelijks over de streep komen en projecten daardoor moeizaam van de grond komen. In het kader van het experiment met OTTO Workforce in Horst aan de Maas, liet Platform31 onderzoek doen naar de financierbaarheid van tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten (Van Zundert, 2014). Hieruit bleek dat de bereidheid van externe financiers om geld in een project te steken, niet het enige probleem is. Ook andere experimenten en analyses in het programma laten zien dat de businesscase van huisvestingsprojecten in het algemeen moeilijk rond komt, waardoor het lastig is om middelen aan te trekken. Vanuit de tweede ronde experimenten is vervolgens onderzocht of garantiestelling uitkomst zou bieden. Dit hoofdstuk beschrijft de opbrengsten van dit traject en geeft inzicht in verdere aanknopingspunten.

3.1 De businesscase van huisvestingsprojecten

Flexwonen voor arbeidsmigranten is een specifieke vorm van vastgoed met een specifieke gebruikersgroep. Toch gelden ook hier de uitgangspunten en kenmerken die bij de realisatie en exploitatie van vastgoed in het algemeen van toepassing zijn. Dit betekent dat er in de eerste plaats een pand moet worden verworven dat geschikt is, of geschikt te maken valt voor de doelgroep. Opties zijn nieuwbouw, aankoop of huur van een bestaand pand dat vervolgens ingericht en gemeubileerd moet worden voor tijdelijke bewoning. Arbeidsmigranten komen meestal met weinig bezittingen naar Nederland, omdat ze een ‘package deal’ zijn overeengekomen met de werkgever. Vervolgens kan het pand worden verhuurd aan individuele werknemers en is de huisvester verantwoordelijk voor beheer en onderhoud. In deze exploitatiefase moeten de kosten die gemaakt zijn aan de voorkant, met enig rendement worden terug verdiend door de commerciële huisvesters. In principe zijn ze daarvoor afhankelijk van de huuropbrengsten.

De kenmerken van de doelgroep zorgen ervoor dat de businesscase voor huisvesting van arbeidsmigranten specifieke condities kent. Het zijn mensen die vaak maar tijdelijk op een locatie werken, dikwijls geconcentreerd in bepaalde seizoenen of piekperiodes. Omdat ze vaak een beperkt loon verdienen, kunnen arbeidsmigranten slechts lage huurprijzen betalen. Zeker als de huur direct op hun loon wordt ingehouden. Via de CAO is de hoogte van de uitgave aan huisvestingskosten begrensd, mits de huisvesting via de werkgever wordt georganiseerd. Werkgevers mogen op dit moment maximaal 20 procent van het bruto loon inhouden voor huisvesting. Gebaseerd op het wettelijk minimum loon bedraagt dit circa 9,50 euro per dag (circa 290 euro per maand). Uit verschillende praktijkvoorbeelden blijkt dat partijen rekenen met prijzen tussen de 50 en ruim 80 euro per persoon per week voor huisvesting. Met inbegrip van bijkomende kosten komt het neer op 250 tot 350 euro per maand. Per project zijn er soms grote verschillen, omdat de huurprijzen sterk afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden en hetgeen in de regio als marktconform wordt beschouwd. Hogere huren zijn echter ongebruikelijk voor de doelgroep.

Vanwege de beperkte huurprijzen is enige schaalgrootte noodzakelijk om voldoende inkomsten te genereren en het beheer zo efficiënt mogelijk te regelen. Groepslocaties hebben mede daarom vaak de voorkeur voor huisvesters. Niettemin vergen grotere panden meer investering aan de voorkant, hetgeen in de exploitatie moet worden terugverdiend. Uit verschillende projecten blijkt dat de onder- en bovengrens voor een rendabele exploitatie van een short- of midstaylocatie op minimaal 50 en maximaal 300 à 400 plaatsen ligt. Vanwege de beperkte huuropbrengsten kan het vervolgens jaren duren voor de investering is terugverdiend waarbij bovendien de bezettingsgraad niet gegarandeerd is. Door de aard van het werk is het aantal arbeidsmigranten binnen een bedrijf of regio vaak niet constant. Zowel door het jaar heen als over langere periodes kan dit aantal zelfs sterk fluctueren. Met name in de tuinbouw werken mensen korte periodes en voor locaties betekent dit een risico op leegstand. Hiermee zijn stabiele inkomsten niet gegarandeerd. Uit de versnellingskamer blijkt dat huisvesters zelf vaak rekenen met een bezettingsgraad van 80 procent. Bijkomend effect is dat werkgevers terughoudend zijn in het aangaan van langjarige huurcontracten, zoals dit gebeurt bij de huisvesting van studenten. De horizon van projecten is daarmee relatief van beperkte duur, terwijl een haalbare business case van een hoogwaardige huisvestingslocatie doorgaans bij een exploitatieduur van 10 tot 15 jaar begint.

Met andere woorden: bij het sluiten van de businesscase voor huisvesting van arbeidsmigranten is weinig marge mogelijk. Uit voorbeelden blijkt dat van de gemiddeld 65 euro per week die arbeidsmigranten gemiddeld betalen, ruim 60 procent naar de exploitatie van het gebouw gaat (gas, water, licht, personeel, verzekeringen en belastingen). Hiermee blijft minder dan 40 procent over om de investeringskosten te dekken en enig rendement te maken. Uit het onderzoek van Finance Ideas blijkt dat het uiteindelijke rendement op een huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten tussen de drie en negen procent ligt, terwijl de rendementseis van financiers veel hoger is. De mate waarin deze businesscase aantrekkelijk is voor partijen, is sterk afhankelijk van de mogelijkheid om financiering aan te trekken voor hun project.

3.2 Financiering met vreemd- en eigen vermogen

Om projecten te realiseren is investeringskapitaal nodig. Hoewel huisvesting voor arbeidsmigranten een specifieke vorm van vastgoed is met een specifieke gebruikersgroep, gelden ook hier de uitgangspunten en kenmerken die bij vastgoedfinanciering in het algemeen van toepassing zijn. Dit betekent dat de financiering afhankelijk is van de beschikbaarheid van de twee primaire bronnen van kapitaal: vreemd vermogen (leningen) en eigen vermogen (risicodragend kapitaal).

Voorwaarden voor het aantrekken van leningen
Partijen die zijn betrokken bij de realisatie van huisvesting voor arbeidsmigranten stellen vaak dat de voortgang van hun project wordt belemmerd doordat het lastig is om financiering te krijgen van een bank. Veel banken geven echter aan dat ze goede projecten wel degelijk financieren, maar door de economische omstandigheden zijn ze niettemin kritischer geworden bij het verstrekken van leningen voor vastgoedontwikkeling. Ze kijken scherper naar mogelijke risico's en die worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten relatief hoog ingeschat, met name vanwege onbekendheid met deze vorm van vastgoed. De businesscase voor de markt is onduidelijk en onzeker, omdat er nog weinig referentieprojecten bestaan en projecten onderling sterk van elkaar verschillen.

Door het ontbreken van een algemeen beeld stellen banken meer eisen aan de kwaliteit van het project en de betrokken partijen. Daarbij kijken ze in de eerste plaats naar de verwachte continuïteit van de

ondernemer en zijn bedrijfsactiviteiten. Met andere woorden: of er voldoende zekerheid is op de betaling van de rente en aflossing op de lening. De eigen track-record van de ondernemer is daarbij van belang, evenals het imago van de sector als geheel. Het aantal faillissementen van huisvestings B.V.'s in het nabije verleden speelt een rol. Op basis van het eigen vermogen, schulden, inkomsten en de kwaliteit van de administratie beoordelen banken daarom uiterst nauwkeurig wat de kans is dat de ondernemer zelf in de betalingsproblemen komt of failliet gaat. Naast het bedrijfsprofiel kijken ze ook naar de prognoses voor het project. De criteria voor de huisvesting van arbeidsmigranten zijn: de verwachting over de bezettingsgraad van het complex, de looptijd van de huurcontracten en de ‘kwaliteit’ van de hurende uitzendorganisaties.

Een algemene stelregel bij banken is dat de looptijd van de financiering minimaal zo lang is als de looptijd van huurcontracten voor het complex, zodat de inkomsten verzekerd zijn. Dit betekent dat banken bij het verstrekken van leningen langjarige huurcontracten van minimaal 10 jaar eisen. Voor de huisvesting van arbeidsmigranten is dit een knelpunt, omdat de meeste ondernemers zich niet kunnen en willen binden aan dergelijke termijnen. In de praktijk overheersen veelal jaarcontracten die maandelijks opzegbaar zijn. Alleen als uitzendorganisaties zelf huisvesting realiseren of hier direct bij betrokken zijn, is er een garantie op afname. Een ander belangrijk aspect waar banken naar kijken is het te verwachten rendement, oftewel het verschil tussen de huuropbrengsten en exploitatielasten voor de ondernemer. Hierin moet voldoende ruimte zitten om de kosten van de financiering te kunnen betalen. Banken maken een marktanalyse waarin ze de vraag en het aanbod van huisvesting voor arbeidsmigranten in de regio beoordelen.

Tot slot wordt een analyse gemaakt van het huisvestingscomplex. In feite gaat het om de inschatting van de waarde en de prijs van het onderpand voor het geval dat de bank in de toekomst bij betalingsproblemen gedwongen is over te gaan tot executieverkoop van het gebouw. Belangrijk criterium is het gemak waarmee het vastgoed bij een faillissement kan worden doorverkocht, het liefst in dezelfde markt. Een groot complex met een specifieke bedrijfsvoering of bestemming geldt daarbij als risicovol.

Mogelijkheden voor inbreng van eigen vermogen

Ook als banken een ondernemer op basis van alle criteria als kredietwaardig beschouwen, is dit vaak onvoldoende om de financiering van een huisvestingsproject te dekken. Vastgoed ontwikkelen of exploiteren zonder 'eigen geld' is in de huidige tijd nagenoeg ondenkbaar, zeker in de onbekende markt voor tijdelijke arbeidsmigranten. Eigen vermogen of risicodragend kapitaal is bovendien een voorwaarde om vreemd vermogen te kunnen aantrekken. Doorgaans zal de bank tot maximaal 50 of 60 procent financieren. De rest van het geld kan komen van een uitzendorganisatie, commerciële vastgoedinvesteerder of aandeelhouders.

Categorie	Rendementseis	Risicoprofiel
Woningen (commercieel)	6% - 8%	Laag
Studentenhuisvesting	7%	Laag
Reguliere hotels	12% - 16%	Laag / middel

Bron: Van Zundert, 2014.

Als partijen eigen geld steken in de ontwikkeling en exploitatie van vastgoed willen ze, net als banken, weten dat deze investering goed is belegd. Voor uitzendorganisaties is het maken van direct rendement

op de huisvesting minder belangrijk, al willen ze geen grote verliezen op hun huisvestingsprojecten lijden. Commerciële huisvesters en aandeelhouders hebben echter primair economisch motieven en gebruiken de te verwachten winst daarbij als graadmeter. In de vastgoedmarkt geldt per doelgroep een minimaal rendement als ondergrens. Daarbij stellen investeerders hogere eisen naarmate hun risico toeneemt, op vergelijkbare wijze als banken.

Omdat huisvesting voor arbeidsmigranten een nog relatief onbekende beleggingscategorie is, zijn er geen benchmarkgegevens beschikbaar waaraan het te verwachten rendement op investering in een complex kan worden getoetst. Indicatief kan worden gekeken naar andere vastgoedcategorieën, die zijn weergegeven in bovenstaande tabel. De onzekerheid omtrent de continuïteit en opbrengsten van huisvesting voor arbeidsmigranten worden aanzienlijk hoger ingeschat dan bij de bekende vastgoedcategorieën. Deze situatie leidt tot een rendementeis op een investering van minimaal 15 procent Dit wordt als een redelijke vergoeding voor het risico gezien en is vergelijkbaar met de hotelbranche waarin de bezettingsgraad ook niet gegarandeerd is. Niettemin staat het verdienmodel van deze sector in groot contrast met behaalde rendementen in de meeste huisvestingsprojecten voor arbeidmigranten. Hoewel informatie beperkt is, lijken rendementen van boven de 10 procent vooralsnog uitzonderlijk in de branche. Ook als een businesscase 'uit komt' hebben partijen daarom moeite voldoende financiering aan te trekken.

3.3 Optimalisering van de businesscase

Een belangrijke constatering is dat de te behalen rendementen van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten voor een *reguliere* investeerder naar verwachting te laag zijn in verhouding tot het risicoprofiel van de investering. Hij zal veelal kiezen voor een bekendere beleggingscategorie met een lager risicoprofiel, zoals reguliere huurwoningen. Hier maakt hij naar verwachting hetzelfde of een hoger rendement bij een lager risicoprofiel.

Om ook voor arbeidsmigranten meer ruimte te creëren, kan gekeken worden in hoeverre de business cases nog valt te optimaliseren, om zo tot hogere rendementen te komen. Allereerst zijn dat de verwervingskosten voor een gebouw, te beginnen bij de grondprijzen. Hierin kunnen gemeenten een rol spelen, bijvoorbeeld in de vorm van erfpachtconstructies. Het werken met demontabele of tijdelijke bouwconstructies is een mogelijkheid om snel, flexibel en tegen relatief lagere kosten dan traditionele bouw een nieuw pand te realiseren. De Irenehof in Panningen is op deze wijze gerealiseerd. In geval van bestaand vastgoed is onderhandeling mogelijk over de aankoop- of verhuurprijs. Van leegstaande panden is bekend dat eigenaren vaak vasthouden aan een hoge waarde, terwijl bij bij transformatie winst is te maken. Bereidheid tot afwaarderen opent mogelijkheden voor zowel eigenaren als ontwikkelaars. Het experiment met ontwikkelaar Centacon in Den Haag was hier een voorbeeld van.

Het streven naar lage ontwikkelkosten betekent dat plannen voor nieuwbouw het vaak afleggen tegen transformatieprojecten of gebruik van bestaande woongebouwen. Wanneer een pand al in gebruik was voor verblijf, of daartoe faciliteiten heeft, bevordert dit de kansen voor herbestemming. De realisatiekosten zijn immers laag en kunnen makkelijker in korte tijd worden terugverdiend. In de praktijk is het aanbod aan huisvesting voor arbeidsmigranten om die reden vooral toegenomen in de vorm van kleinere logiesfuncties in oudere bedrijfspanden, voormalige hotels en leegstaand zorgvastgoed.

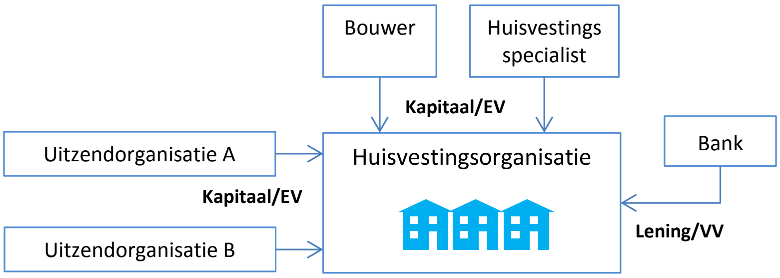
Aan de opbrengstenkant kan worden gekeken of er rek zit in de verhoging van de huren voor individuele arbeidsmigranten. Onderzoek voor het pilotproject in Zundert laat zien dat een deel van de arbeidsmigranten bereid is een hogere huurprijs te betalen als de kwaliteit toeneemt, met name op het gebied van privacy (Reusken, 2013). Een andere optie is het verlagen van de exploitatiekosten door met gemeenten afspraken te maken over belastingen en eisen aan beheer en veiligheid. Voor logiesgebouwen gelden dezelfde regels als hotels, die evenwel een ander verdienmodel hebben. Beperkte mogelijkheden liggen ook in de bezettingsgraad. Er zijn voorbeelden waar partijen, door samenwerking met meerdere werkgevers, de bezetting van hun locatie naar 95 procent hebben gekregen. Een alternatief is het maken van combinaties met andere doelgroepen of functies op een locatie. Arbeidsmigranten zouden in principe goed samen kunnen gaan met andere woonurgenten of mensen die zoeken naar tijdelijke huisvesting. Het experiment met Irenehof in Panningen, gerealiseerd door corporatie WonenLimburg en bouwbedrijf Neptunus in samenwerking met de gemeente Peel en Maas, is hiervan een succesvol voorbeeld. Aan het eind van het experiment in Putten leek een verbreding van de doelgroep uitkomst te bieden. Gecombineerde huisvesting is vanuit politiek en financieel oogpunt erg interessant. Vanuit uitzendorganisaties en commerciële huisvesters blijkt er echter nog weinig interesse in het mengen van doelgroepen of functies in een pand. Feit is dat de markt voor arbeidsmigranten andere kenmerken heeft dan de huisvesting van studenten of mensen die om persoonlijke redenen flexibele woonruimte zoeken.

Tot slot kan getracht worden de exploitatieduur van een locatie te verlengen. Een termijn van 15 jaar maakt een aanzienlijke verbetering van het rendement mogelijk. Individuele uitzendbureaus willen echter nog zelden dergelijke afspraken maken met een investeerder of exploitant. Ook overheden hebben hier soms invloed op door projecten slechts toestemming te geven voor een zeer beperkte termijn. Dit verhoogt het risico, waardoor banken weinig bereid zijn een lening te verstrekken aan een project. Alleen partijen die eigen geld inbrengen komen dan aanmerking. Uit ervaringen blijkt dat gemeenten die zich meer faciliterend opstellen in hun juridisch planologisch regime juist (indirect) een sterke steun in de rug kunnen zijn voor de haalbaarheid van het project.

3.4 Specialisatie en garantiestelling

Optimalisering van het organisatiemodel

Wanneer de markt voor huisvesting van arbeidsmigranten weinig aantrekkelijk is voor grotere vastgoedpartijen blijft deze afhankelijk van uitzendbureaus of specifieke commerciële huisvesters. Succesvolle voorbeelden van huisvesting voor arbeidsmigranten zijn in de meeste gevallen gerealiseerd met een groot deel van het eigen kapitaal. Uitzendorganisaties kunnen zelf goed inschatten wat het risicoprofiel is van hun investering in de huisvesting. Desondanks kunnen zij meer verdienen met hun hoofdactiviteit. Veel uitzenders kunnen of willen daarom niet veel eigen vermogen in vastgoedontwikkeling steken. Commerciële huisvesters zijn wel in staat een redelijk rendement te halen, maar kampen daarbij met onzekerheid door het ontbreken van afzetgaranties. Zelf garant staan is een optie, al is de vraag in hoeverre dat realistisch is.



Om deze knelpunten te verminderen, is een hybride constructie mogelijk. Daarbij werkt een zelfstandige commerciële huisvester samen met meerdere uitzendorganisaties door speciaal voor hen projecten te ontwikkelen en exploiteren. Bouwers en vastgoedspecialisten die er markt in zien, nemen hiervoor het initiatief, maar willen niet het volledige risico lopen. Door ook uitzenders in de huisvestingsorganisatie te laten investeren, participeren meerdere partijen en ontstaat een gespecialiseerde partij die zijn bedrijfsvoering kan optimaliseren. In principe komt dit de gezondheid van de businesscase ten goede, de kansen op een stabiele, rendabele exploitatie zijn groter dan bij een model met enkel een uitzendorganisatie of commerciële huisvester. Niettemin worden de ontwikkelkosten in dit model voor een belangrijk deel gedragen door de inbreng van vreemd vermogen, oftewel een banklening. Hierdoor is de bereidheid tot financiering een cruciaal aspect.

Een dergelijke constructie is zowel interessant voor uitzendbureaus en commerciële huisvestingsorganisaties als ook voor een beperkt aantal partijen. Bijvoorbeeld voor een aannemer of bouwer wiens primaire drijfveer niet het maken van een hoog rendement op de verhuuractiviteiten is, maar voldoende rendement wil maken om de investering terug te verdienen. Op deze wijze zorgt hij namelijk zelf voor een opdracht voor zijn bouwbedrijf. Dit speelt onder meer bij aanbieders van flexibele bouwvormen of partijen gespecialiseerd in de transformatie van leegstaand vastgoed. Neptunus in de case Panningen is hier een voorbeeld van. Daarnaast biedt de hybride constructie mogelijkheden voor specifieke investeerders en vastgoedontwikkelaars die de markt voor huisvesting voor arbeidsmigranten zeer goed kennen. Ze zijn daardoor in staat zijn om bestaande locaties voor een (zeer) lage prijs te verwerven, tegen lage kosten te verbouwen en op een snelle en slimme wijze te verhuren. In zo'n geval daalt de rendementseis vanwege het lagere risicoprofiel: vanwege de grote *inside*-kennis is er goed zicht op de markt en kansen. Daarnaast stijgt het te realiseren rendement door de scherpe prijs waarmee de locatie wordt verworven, verbouwd en verhuurd.

Een rol voor woningcorporaties

Met name voor kleinere commerciële huisvesters en uitzendbureaus is een sluitende businesscase voor flexwonen van arbeidsmigranten problematisch. Overheden kijken daarom vaak naar woningcorporaties, met name in de grote steden. Ze zouden een deel van hun bestaande bezit kunnen bestemmen voor verhuur aan buitenlandse werknemers of leegstaand vastgoed transformeren, zoals in enkele experimenten werd beoogd. Kortverblijf is een niet-DAEB activiteit in de nieuwe Woningwet, die op 1 juli is ingegaan. Dit betekent dat woningcorporaties kortverblijf wel mogen ontwikkelen, maar te maken hebben met extra procedures en hogere risico's. Zo moeten ze een project zonder borging vanuit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) financieren, dus tegen een marktconforme rente. Vervolgens krijgen ze te maken met een markttoets door de gemeente, een rendementstoets door WSW en is ook goedkeuring van het Rijk nodig. In feite staan woningcorporaties daarmee voor dezelfde uitdagingen als commerciële huisvesters. Daarbij komt dat hun investeringscapaciteit door onder meer de verhuurderheffing dikwijls is afgenomen en ze scherpe keuze maken waarop in te zetten.

Landelijke garantiestelling

Het realiseren van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten is duidelijk een niche in de markt en blijkt met name interessant voor categorieën eigenaars of exploitanten die vanuit secundaire motieven opereren. Ze zien het als een maatschappelijk verantwoorde activiteit en zijn bereid relatief beperkte rendementen te halen. Succesvolle projecten waarvoor wél bankfinanciering is gevonden, worden over het algemeen gerealiseerd door enkele grotere commerciële huisvesters in samenwerking met een uitzendorganisatie. Het participeren van uitzendbureaus met een bewezen track record en een solide toekomstperspectief maakt de businesscase naar banken vele malen sterker. Allereerst komt dit doordat deze ondernemers voldoende eigen geld hebben om projecten deels te financieren. Wanneer de uitzender tegelijkertijd afnemer is van de huisvesting, beperkt dat het risico op onderbezetting van de locatie aanzienlijk. Tezamen zorgt dit voor minder hoge eisen aan onder meer langjarige huurcontracten en gunstigere rendementen op financiering. Deze categorie sterke ontwikkelaars weet goede en duurzame projecten te realiseren, echter niet op grote schaal. Naast hen bestaat de markt uit meerdere kleinere ondernemers die zeer actief zijn in de huisvesting van EU arbeidsmigranten, maar niet beschikken over voldoende eigen vermogen en hun projecten daarom moeizaam weten te realiseren.

Gevolg is dat het aanbod van huisvesting voor arbeidsmigranten in de praktijk slechts gestaag groeit. Kleinere, nieuwe partijen in de markt blijven tegen het hoge risicoprofiel oplopen bij het aantrekken van financiering en daarmee de realisatie van hun project. In feite is het aantrekken van vreemd vermogen te duur, aldus de huisvesters. Nu is financiering van vastgoed altijd een risicovolle bezigheid, zeker wanneer dit markten betreft waar veel onzekerheid en relatief lage marges spelen. Voor zowel de sociale woningbouw als de hypotheekmarkt zijn in Nederland arrangementen ingericht die garantie bieden en daarmee het risico beperken. Dit heeft effect op de mogelijkheden om te lenen en de tarieven voor de financiering, hetgeen het verdienmodel van het vastgoed ten goede komt.

In de versnellingskamer is door verschillende commerciële huisvesters gepleit voor landelijke garantiestelling voor hun projecten. Aangezien de huisvesting van arbeidsmigranten een maatschappelijke taak is, zien ze hierin een belangrijke rol voor gemeenten en het Rijk. Vanuit de overheid zou een fonds opgericht kunnen worden dat investeringen waarborgt en daarmee financiering makkelijker maakt, vergelijkbaar met het WSW voor sociale huurwoningen. Het gaat hierbij om een garantiestelling en niet om subsidie, waardoor er relatief weinig geld mee gemoeid zou zijn.

In een specifieke experimenteerlijn zijn de mogelijkheden voor dergelijke garantiestelling met stakeholders uit de sector verkend. Hieruit blijkt dat de overheid terughoudend is met het oprichten van een nieuw garantiefonds, maar eventueel kan aansluiten bij een publiek-private constructie. Initiatief hiervoor moet echter nadrukkelijk uit de markt zelf komen. In de praktijk betekent dit dat de gevestigde werkgevers en huisvesters garant moeten staan voor de kleinere, opkomende ontwikkelaars. Conclusie is dat de wens en behoefte hiertoe vooralsnog ontbreken. Daarmee is een landelijk garantiefonds via de rijksoverheid op dit moment geen haalbare optie om het financieringsvraagstuk bij een deel van de commerciële huisvesters op te lossen. Bij verdere marktontwikkeling kan het nogmaals overwogen worden. In de bijlage zijn de uitkomsten van de verkenning naar garantiestelling en andere alternatieven meer in detail beschreven.

4 Draagvlak, communicatie en beheer

Naast de financiering en exploitatie van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten stonden beheer en draagvlak centraal in het experimentenprogramma. Beiden zijn belangrijke randvoorwaarden voor de realisatie van een locatie en een uiteindelijk duurzame woonvoorziening. Vanuit communicatief oogpunt is aandacht voor de beeldvorming van een project nodig. Daarnaast leidt afstemming tussen partijen tot een gunstige context. Als een locatie eenmaal draait is het zaak een prettig woonklimaat te behouden via een vorm van beheer. Dit hoofdstuk schets inzichten en strategische ontwikkelingen gedurende het experimentenprogramma.

4.1 Publieke opinie en besluitvorming

De aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten is zowel maatschappelijk als politiek een gevoelig onderwerp. De beeldvorming is vooral gebaseerd op emoties en vooroordelen. Zoals het SCP inventariseerde, bestaat er nog veel onbekendheid en bezorgdheid over het verblijf van EU-arbeidsmigranten in Nederland (Dagevos & Gijsbers, 2013). Slechts weinig mensen kennen de doelgroep, de locaties waar ze wonen en partijen die hen huisvesten. Berichten over goede voorbeelden zijn schaars en met name de negatieve uitwassen in de branche blijven de aandacht trekken. Begin 2014 zette het Expertisecentrum Flexwonen Arbeidsmigranten tien gangbare uitspraken op een rij en beoordeelde met feiten en cijfers dat de beweringen nauwelijks feitelijke waarheid bevatten. Desondanks was de conclusie dat de huisvestingsituatie van arbeidsmigranten relatief meer fricties oplevert dan bij andere groepen. Initiatieven krijgen vaak te maken met terughoudende reacties van burgers, nabij gelegen bedrijven, bestuurders, lokale politici en ambtenaren. Omwonenden zijn bevreesd voor overlast en verdringing door de buitenlandse werknemers. Bij gemeenten overheerst vooral een laag vertouwen in de voor hen nieuwe, ondoorzichtige markt. De vraag van huisvestings-partijen past niet direct in bekende kaders en op basis van de hen beschikbare informatie schatten ze, net als banken, de risico's hoog in.

Huisvesters als eerst aan zet

Naast het financieel niet rond krijgen van het project is het gebrek aan draagvlak de belangrijkste reden dat huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten moeizaam van de grond komen. Platform31 en het Expertisecentrum Flexwonen Arbeidsmigranten constateerden dat een substantieel aantal initiatieven die kansrijk lijken, door de initiatiefnemers worden afgeblazen vanwege weerstand vanuit omwonenden of de gemeente. Ook in het experimentenprogramma kwam dit in verschillende projecten aan de orde. Binnen het project in Drimmelen speelde de angst voor reacties vanuit het dorp een grote rol in het besluit van de tuinders om geen gezamenlijke huisvesting te ontwikkelen.

De kwestie van draagvlak uit zich in een directe afwijzing van plannen, moeizame besluitvorming en protesten tegen locaties of betrokken huisvesters. In een inventarisatie van de voortgang bij de ingezonden projecten voor de eerste ronde van het experimentenprogramma, bleek dat een aantal initiatiefnemers persoonlijk was bedreigd door bewoners en raadsleden (Lupi, 2013). Daarnaast gaven ontwikkelaars aan niet tot realisatie te komen vanwege voortdurende discussie en verschil van mening binnen een college of ambtelijke organisatie.

De sleutel tot meer draagvlak, zo blijkt de afgelopen jaren uit verschillende projecten, ligt bij de huisvesters zelf. De onbekendheid is niet alleen te wijten aan de publieke beeldvorming. Werkgevers en commerciële vastgoedontwikkelaars die zich op arbeidmigranten richten, kiezen er vaak bewust voor in de luwte opereren. Ze zijn bijvoorbeeld niet vindbaar via een openbare website. Door pas ruchtbaarheid aan hun plannen te geven op het moment dat die in vergevorderd stadium verkeren, hopen ze weerstand te omzeilen. Feit is dat een concreet, doorontwikkeld initiatief meer vertrouwen wekt dan enkele eerste ideeën. Tocht blijkt dat deze strategie in de praktijk meestal contraproductief is, zeker als er in gemeenten nog weinig ervaring bestaat met het huisvesten van arbeidsmigranten. De wereld van uitzendbureaus en huisvesters is dusdanig anders dan de systeemwereld van gemeenten of de leefwereld van bewoners. Door een onduidelijk bedrijfsprofiel en het bieden van weinig openheid, werken huisvesters juist de bestaande vooroordelen over de markt en betrokken partijen in de hand. In het vervolg laten omwonenden, bestuurders en ambtenaren zich veel minder makkelijk overtuigen van de waarde van een project. Zeker als een project door verhalen in de omgeving of berichten in de pers een bepaalde stempel krijgt, is het moeilijk dat achteraf weer recht te zetten.

Ook opgave binnen gemeente

In hoofdstuk twee kwam de rol van gemeenten in het bevorderen van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten al aan de orde. Waarbij de nadruk vooral lag op de formele taak in de vorm van beleidskaders, bestemmingsplanprocedures en handhaving. Gemeenten hebben echter ook een belangrijke functie in het scheppen van gunstige politieke en maatschappelijke condities voor nieuwe initiatieven. Zonder zelf ontwikkelaar te zijn, heeft hun besluitvormingsprocedure grote invloed op de kans op meer en betere huisvesting. In de eerste ronde van het experimentenprogramma hadden drie van de vijf projecten hiermee te maken. Zo was het experiment van ontwikkelaar Centacon in De Binckorst in Den Haag veelbelovend dankzij het ambtelijk draagvlak, maar bleek de wethouder minder van de waarde overtuigd. Door zijn houding verloren zowel de betrokken uitzendbureaus als de projectontwikkelaar hun vertrouwen en werd het initiatief gestaakt.

Een vraagstuk waar veel gemeenten mee kampen is het maken van keuzes in doelgroepenbeleid. Vaak spelen er verschillende grote opgaven rondom huisvesting en andere voorzieningen voor inwoners. Zij moeten de belangen van andere groepen, zoals jongeren of andere woonurgenten, dan afwegen tegen het bieden aan ruimte voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Tijdens de eerste ronde speelde dit in de gemeente Zundert, bij versnellingskamer kwam deze kwestie onder andere aan de orde in Almelo, Putten en Peel en Maas. Grotendeels draait het om politieke keuzes durven nemen. Bewoners zijn echter bang voor verdringing en voelen zich snel achtergesteld. Hierop vinden bestuurders en politici het moeilijk de inzet op tijdelijke buitenlandse inwoners te verantwoorden.

Vooruitgang is zichtbaar

Onder de inzendingen voor de eerste ronde van het experimentenprogramma kwam draagvlak als een groot knelpunt naar voren. Omwonenden procedeerden soms tot aan de Hoge Raad tegen huisvestingsprojecten en gemeenten kenmerkten zich door een weinig meewerkende houding. Tegenwoordig kunnen we constateren dat deze situatie is verbeterd. Hoewel arbeidsmigranten de algemene beeldvorming nog steeds niet mee hebben, genieten wooninitiatieven op lokaal niveau minder weerstand. Tijdens de versnellingskamer bleek dat partijen hebben geleerd van eerdere ervaringen. Het creëren van draagvlak wordt nu meer proactief opgepakt. De houding en ervaring van uitzendbureaus en huisvesters is daarbij van groot belang. De grote spelers zijn inmiddels bekend en hebben met hun track record langzaamaan het vertrouwen weten te winnen. Hierdoor omarmen en

ondersteunen verschillende gemeenten nu de projecten, zeker als een van de gevestigde spelers in de markt interesse toont.

Het feit dat ondernemers zich meer open stellen en gemeenten beleid ontwikkelen, draagt bij aan meer bekendheid met het vraagstuk. Uit de versnellingskamer en een verkenning van kansen voor leegstaand vastgoed, blijkt dat draagvlak vooral groeit voor kleinere tot middelgrote midstaylocaties. Voor de grotere shortstay voorzieningen, waar een steeds wisselende groep arbeidsmigranten woont, blijft terughoudendheid bestaan. Terwijl huisvesters juist hier grote behoefte hebben aan draagvlak. Een ander aspect dat aandacht verdient is politieke goedkeuring. Het komt nog regelmatig voor dat wethouders toezeggingen doen of besluiten nemen die afwijken van eerder overeengekomen afspraken en beleidskaders.

4.2 Strategieën voor een goed proces

Voor zowel het ontwikkelen als uiteindelijk functioneren van huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten is draagvlak in de omgeving cruciaal. Bij nieuwe initiatieven verdient dit minstens zoveel aandacht als het voldoen aan alle normen, regels en procedures. Politiek en maatschappelijk draagvlak zijn in huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten verre van zelfsprekend, zo blijkt uit vrijwel alle experimenten in het programma. Dit ligt vooral aan de gebrekkige en eenzijdige informatie over deze doelgroep. De enige oplossing is goede communicatie tussen alle betrokken partijen. Dit is ten eerste een opgave voor de ontwikkelaars van projecten en in de tweede plaats voor gemeenten. Voor het meest optimale resultaat werken ze nauw samen, al heeft iedere partij in het proces een eigen rol en strategie. Communicatie kent daarbij verschillende niveaus: tussen de ontwikkelpartijen en lokale stakeholders, intern binnen de gemeente en vervolgens gezamenlijk naar buiten.

1. Overleg tussen huisvesters en stakeholders

Ondanks voortgang in de sector, zijn onbekendheid en negatieve beeldvorming over arbeidsmigranten nog altijd een gegeven waar partijen mee te maken hebben die betrokken zijn bij een huisvestingsproject. Dit negeren, zoals huisvesters in het verleden vaak deden, is in feite geen optie. Om draagvlak, en daarmee meer gerealiseerde projecten te bewerkstelligen, zouden partijen een meer open, proactieve houding moeten ontwikkelen waarin ze stereotypen proberen te weerleggen.

De manier waarop huisvesters, werkgevers en ontwikkelaars zich presenteren is cruciaal voor het draagvlak van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten. Initiatiefnemers moeten daarom vooraf goed nadenken hoe ze communiceren en vooral met wie ze in gesprek gaan. Dit geldt zowel voor ‘omwonenden’ van een locatie, als de lokale overheid. Partijen in dit veld kennen elkaar nog onvoldoende en spreken elkaars taal vaak niet. Daarom is het strategisch belangrijk om vertrouwen op te bouwen. Vanuit een bestaande relatie worden nieuwe plannen veel eerder omarmd dan wanneer ze ‘uit de lucht komen vallen’ bij ambtenaren en bestuurders. Dit ontstaat niet door eenmalig een project toe te lichten, maar vergt regelmatiger contact. Bijvoorbeeld door deel te nemen aan lokaal of regionaal overleg omtrent arbeidsmigranten. Communicatie is een instrument dat meer en betere huisvesting voor de doelgroep bevordert..

Voor een zo goed mogelijk proces moeten initiatiefnemers zo vroeg mogelijk met direct betrokkenen in gesprek. Gemeenten worden niet overtuigd met tot in detail uitgewerkte plannen, maar willen juist kunnen meedenken voor ze een beslissing nemen. Vervolgens dient de communicatie continue

aandacht te houden in het proces. Cruciaal is dat partijen elkaar op de hoogte houden, zodat ze de voortgang niet hoeven vernemen vanuit de media. Initiatiefnemers zouden hiertoe in hun projectvoorstellen een goed communicatieplan moeten meenemen. Om dit te stimuleren heeft de gemeente Westland een communicatiekader opgesteld voor initiatieven voor huisvesting van arbeidsmigranten. Het wijst ontwikkelaars en huisvesters op hun verantwoordelijkheid voor het onderhouden van contacten en het terugkoppelen van uitkomsten aan de gesprekspartners.

2. Interne gemeentelijke afstemming

Het haalbaarheidsonderzoek voor het experiment van de gemeente Zundert en corporatie Thuisvester gaat specifiek in op de positie van de overheid in het aanjagen van huisvesting voor arbeidsmigranten (Reusken, 2013). Gemeenten kunnen geen projecten initiëren of direct stimuleren, maar wel in grote mate faciliteren. Daarin leveren ze een aanzienlijke bijdrage aan het draagvlak voor initiatieven uit de markt. Belangrijkste randvoorwaarden: het ontwikkelen van een beleid op het vraagstuk, zodat plannen niet ad hoc worden beoordeeld, maar in een ‘totaalaanpak’ passen. Een enkel losstaand project roept veel meer weerstand op dan wanneer het onderdeel is van een duidelijke strategie. Alles staat of valt bij intern commitment met huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten en besef van de urgentie. Dit betekent dat er binnen de gemeente zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau overeenstemming is over een gedeelde visie en heldere lijn in een woonvisie of beleidsnota arbeidsmigranten. Daarnaast moet er voldoende kennis bestaan en taken zijn belegd op het gebied van vergunningen, regelgeving en normering. Zodoende is er, wanneer zich een initiatief aandient of burgers met vragen komen, een duidelijk antwoord op welke criteria er zijn voor huisvestingsprojecten en hoe er gehandhaafd wordt. Elke gemeente in een regio waar veel arbeidsmigranten wonen zal zelf beleid moeten maken, maar onderlinge afstemming en eventuele samenwerking versterkt de strategie.

Het draagvlag voor arbeidsmigranten houdt niet op bij het opstellen van een strategische visie of prestatieafspraken. Gemeenten als Peel en Maas besteden veel aandacht aan het betrekken van partijen bij de ontwikkelde integrale aanpak. Les vanuit de experimenten is daarbij ook het meenemen van de gemeenteraad. Beleid dat ambtelijk en bestuurlijk is afgestemd, blijkt namelijk geen garantie voor draagvlak binnen de lokale politiek.

3. Publieke communicatie

Als het project enigszins in de steigers staat en contact is gelegd tussen gemeente en ontwikkelaar, is het tijd ‘de buurt’ erbij te betrekken. Door plannen toe te lichten en betrokken partijen voor te stellen. In deze fase is het noodzakelijk dat de omgeving inzicht krijgt in de specifieke locatie, ervaringen elders en de effecten die een huisvestingsproject voor arbeidsmigranten op de wijk, dorp of stad kan hebben. Diverse goede voorbeelden van de afgelopen jaren laten zien dat waar initiatiefnemers adequaat met reacties uit de omgeving om weten te gaan, weerstand doorbroken wordt en zelfs om kan slaan in steun en samenwerking.

De praktijk leert dat een intensief en directe benadering met persoonlijke betrokkenheid van alle partijen het beste werkt. Dit betekent dat huisvesters en uitzendbureaus naar voren moeten treden en afstemming met omwonenden niet kunnen overlaten aan de gemeente. Juist het laten zien van hun gezicht wekt vertrouwen en is daarmee ‘de sleutel’ tot het neutraliseren van weerstand. Een open, transparante en proactieve houding heeft ook betrekking op ambtenaren en bestuurders. De basis van een succesvol project is positieve en heldere communicatie, waarbij partijen vragen van de bewoners serieus nemen en bereid zijn informatie te bieden,.

Uit verschillende projecten die in het experimentenprogramma aan de orde kwamen, blijkt dat een laagdrempelige inloopbijeenkomst met alle betrokken partijen een goed startpunt vormt. Belangrijk daarbij is het initiatief te presenteren als iets waar de gemeente volledig achter staat, maar waarbij de randvoorwaarden en verschijningsvorm nog nadere invulling krijgen. Naast goede voorlichting gaat het vooral om het erkennen van de positie en belangen van omwonenden. Bijeenkomsten bieden hen de gelegenheid om hun vragen en zorgen te uiten en de focus te leggen op de kwestie hoe de leefbaarheid voor iedereen te bewaken. Hierdoor voelen mensen zich serieus genomen en ontstaat er een positieve sfeer rondom het project. De Irenehof in Panningen volgde deze strategie. Een alternatief is dat de initiatiefnemer zelf de omwonenden informeert en hen kennis laat maken met de EU-arbeidsmigranten.

In het haalbaarheidsonderzoek voor het experiment van de gemeente Zundert en woningcorporatie Thuisvester wordt benadrukt dat communicatie met bewoners niet alleen over de specifieke locatie moet gaan, maar ook over de bredere context van het huisvestingsvraagstuk voor arbeidsmigranten (Reusken, 2013). Aan gemeenten de taak hun beleidsvisie uit te leggen en te laten zien welke afspraken en procedures ze volgen. Voor bewoners is het belangrijk dat plannen gecontroleerd zijn en ze daarom het vertrouwen hebben gekregen. Ontwikkelaars moeten uitleggen dat hun project gedegen in elkaar zit, aan welke eisen het voldoet en hoe ze beheer willen voeren. Daarbij helpt het als ze niet hun eigen belang als ondernemer, maar het doel van fatsoenlijke huisvesting centraal stellen en vertellen wat de economische meerwaarde is van buitenlandse werknemers.

4.3 Beheersmodellen

Het belang van beheer

In de oproep voor het experimentenprogramma werd beheer als cruciaal element van huisvestingsinitiatieven aangemerkt. Indieners moesten hun eerste ideeën omtrent het beheerconcept in de aanvraag vermelden. Niet verwonderlijk werd het belang daarvan door vrijwel alle indieners in hun plan benadrukt. Veel initiatiefnemers tonen zich er bewust van dat toezicht, veiligheid en een prettig leefklimaat van groot belang zijn. Toch hadden de indieners nauwelijks een uitgewerkt idee over beheer van hun locaties. Initiatiefnemers geven er in het ontwikkelen van hun locatie geen prioriteit aan. Ze beschouwen beheer pas als iets dat in de realisatiefase aan de orde komt.

In de voortgang van initiatieven speelt het beheersaspect slechts een zeer bescheiden rol, zo bleek gedurende het experimentenprogramma. Het vormt dikwijls een sluitstuk van projecten, zodat het ook in de versnellingskamer weinig aan bod kwam. Toch blijkt uit verschillende analyses dat bij gerealiseerde projecten beheer vaak doorslaggevend is in het succesvol functioneren. Voor een duurzame huisvestingslocatie van arbeidsmigranten is een goed beheersconcept net zo belangrijk als financiering voor de opstartfase.

Vanuit wettelijk oogpunt bestaan er alleen zeer basale randvoorwaarden voor beheer. Zo moeten exploitanten van pensions en logiesgebouwen een register bijhouden van personen die er verblijven en de documenten waarmee ze zich identificeren. En zijn ze vanwege de collectieve drinkwatervoorziening verplicht maatregelen te nemen om legionella te voorkomen, zoals het regelmatig doorspoelen en controleren van de leidingen. Het beheer van groepen arbeidsmigranten gaat echter veel verder dan dat. Omwonenden hechten er belang aan vanuit de angst voor overlast. Gemeenten willen de garantie dat ze geen onveilige woonsituaties toestaan. Kortom: een doordacht beheersconcept draagt bij aan

het draagvlak voor een wooninitiatief. Daarnaast is het schoon, heel en veilig houden van de ruimte belangrijk voor de exploitatie van een project. Tot slot vragen arbeidsmigranten zelf om een veilige en prettige woonsituatie waarin ze zowel hun rechten als plichten kennen.

Beheer begint met een huisvestingsaanbod dat aan kwaliteitseisen voldoet. Aandachtspunten zijn de locatie in de gemeente, de ligging van een gebouw ten opzichte van andere woningen en voorzieningen, de aanwezigheid van parkeergelegenheid en de bouwkundige staat, met name met betrekking tot gehorigheid. Gemeenten kunnen een 'overlastchecklist' opstellen die zowel huisvesters als ambtenaren kunnen gebruiken bij het kiezen van een locatie. Daarnaast is aandacht voor het interne leefklimaat belangrijk. Bij short- en midstay voorzieningen wonen mensen samen die geen persoonlijke band hebben met elkaar of met de plek waar ze verblijven. Ze gebruiken de woonruimte functioneel, zeker als ze hier kort zijn. Daarbij is niet automatisch sprake van gedeelde leefregels of verantwoordelijk gedrag en moet er een kader zijn waarin dat ontstaat of wordt afgedwongen. Toezicht op kwaliteit van de huisvesting en een goed leefklimaat, is prioriteit onder de doelgroep, zo blijkt uit onderzoeken onder buitenlandse werknemers. Zeker daar waar meerdere arbeidsmigranten gemeenschappelijk worden gehuisvest verwachten bewoners dat er vormen van controle en ondersteuning geregeld zijn. In de norm van Stichting Normering Flexwonen voor de huisvesting van arbeidsmigranten is mede daarom een 24-uurs dienst opgenomen voor mogelijke calamiteiten.

Verschillende varianten
Beheer is altijd een aandachtspunt, maar de vorm verschilt per omvang en opzet van huisvestingslocaties.

A. Een repressief regime met extern toezicht

Aan het begin van het experimentenprogramma was uit flexibele woonvormen voor short- en midstay van arbeidmigranten vooral het gebruik van beveiligingssystemen bekend. Deze vorm van beheer gaat uit van wantrouwen in de bewoners en probeert via strikte regels en toezicht een leefbaar woonklimaat af te dwingen. Kenmerkend zijn toegangspasjes, camera's in het gebouw, regelmatige kamercontroles en het hanteren van hoge boetes bij overtreding. In de praktijk blijkt dit als beheersmodel weinig effectief. Ten eerste is het kostbaar en vertaalt het zich in een hogere huurprijs, hetgeen ongunstig is voor de exploitatie. Daarnaast is het repressief en gaat dit in tegen de behoefte aan privacy onder veel arbeidsmigranten. De ervaring leert dat het opstellen van strenge huisregels waar arbeidsmigranten zich aan moeten houden onvoldoende is om een goed leefklimaat te creëren. Beter is om afspraken met beheer zo veel mogelijk samen met de bewoners te maken en hier persoonlijk op toe te zien.

B. Intensief beheer van groepslocaties

Persoonlijk toezicht is gewenst als het gaat om beheer van huisvesting voor arbeidsmigranten, zo blijkt uit ervaringen met diverse projecten. Het liefst intensief en dichtbij. Bij de meeste short- en midstay voorzieningen wordt het beheer tegenwoordig intern geregeld door een constant aanwezige huismeester. Als gastheer kennen ze de bewoners en kunnen ze hen persoonlijk aanspreken als er problemen zijn. Bovendien houden ze een oogje in het zeil op gebreken in het pand. Hoewel dit geen vereiste is, organiseren huismeesters dikwijls inpandige voorzieningen voor eten, drinken, sporten en ontspannen. Daarnaast vormen ze een schakel naar de omgeving. Ze nodigen arbeidsmigranten uit om mee te doen aan buurtactiviteiten, participeren in het wijkoverleg of houden open huis voor omwonenden. Op sommige locaties krijgen de bewoners dikwijls een overzicht van wat er speelt in de buurt of worden ze doorverwezen naar lokale sportclubs om zo 'in de omgeving' te integreren. De huismeesters of beheerders vervullen zo ook een belangrijke sociale functie. Zowel binnen als buiten

het gebouw. Enkele uitzendbureaus hebben aanvullend hierop een eigen kantoor in het pand, waardoor er ook op het gebied van werk een direct aanspreekpunt in huis is. Dit is alleen rendabel in grotere locaties met minimaal vijftig logieseenheden. Exploitanten lijken inmiddels te hebben geleerd om in hun businesscase niet op beheer te bezuinigen.

C. Sociaal beheer van binnenuit

Binnen studentenhuisvesting, waarbij ook grote groepen huurders in collectieve, flexibele woonvoorzieningen verblijven, wordt vaak gewerkt met sociale controle en lichte vormen van toezicht. Daarin staat hun zelfstandigheid en zelfredzaamheid voorop, iets dat met name arbeidsmigranten die langer blijven ook graag zouden willen. Belangrijke voorwaarden voor het functioneren van beheer van binnenuit is dat er door de arbeidsmigranten gezamenlijk huisregels worden opgesteld en vastgelegd in een beheersovereenkomst. Enige overeenkomstige afspraken zijn noodzakelijk, omdat het een vorm van groepswonen betreft. Vervolgens moeten de bewoners zelf zorgen voor de naleving van de regels. Om dit te garanderen zou elke huisvestingslocatie een vertegenwoordiger nodig moeten hebben die als aanspreekpunt voor de huisvester fungeert. Sociaal beheer van binnenuit fungeert het beste als sprake is van een zekere homogene, duurzame groep in het pand.

D. Ambulant beheer van kleinere wooneenheden

Op kleinere locaties, bijvoorbeeld bij meerdere reguliere huurwoningen, is intensief beheer, vergelijkbaar met dat van groepslocaties, niet mogelijk. Sociaal beheer van binnenuit biedt een alternatief voor een permanente professionele beheerder of conciërge. In tegenstelling tot studenten hebben arbeidsmigranten vaak niet zelf gekozen voor deze woonsituatie. Ze zijn daardoor minder betrokken en aanspreekbaar als groep. Helemaal geen toezicht voeren op kleinschaligere huisvesting, is daarom onverstandig. In het haalbaarheidsonderzoek voor het experiment met corporatie Thuisvester en de gemeente Zundert is een vierde beheermodel verkend (Reusken, 2013). Dit is gebaseerd op het aanstellen van een zogeheten woonbegeleider die afspraken maakt met bewoners en enkele keren per week een bezoek brengt aan de huisvestingslocaties. Deze persoon is in dienst van de verhuurder en lijkt vanwege de toezichtsfunctie op de woninginspecteurs die corporaties in het verleden hadden. Het moeten in elk geval mensen zijn met ervaring in beheer van grotere wooneenheden en bijkomende groepsprocessen. Daarnaast is kennis van de Oost-Europese cultuur, waar de meeste arbeidsmigranten vandaan komen, gewenst. Om een fulltime beheerder aan te stellen die enkel belast is met controle van verschillende huisvestingslocaties, zijn volgens het onderzoek minimaal tweehonderd plaatsen noodzakelijk. Door ambulant woningtoezicht en flexibiliteit in de functie, waarbij ook verhuur tot de taken behoort, kan beheer goedkoper worden georganiseerd dan via het plaatsen van een permanente huismeester op een groepslocatie. Die is in het haalbaarheidsonderzoek doorberekend in de huur: 25 euro per maand bij de huisvesting van één persoon en 38 euro bij twee personen. Andere partijen rekenen met lagere kosten en aantal plaatsen, al is het verdienmodel hiervan niet bekend.

5 Conclusies en perspectief

Sinds de introductie van het vrij verkeer van werknemers in de EU in 2007, werkt een deel van de Nederlandse bedrijven met tijdelijke arbeidskrachten uit Midden en Oost Europa. Het aantal Europese arbeidsmigranten groeit gestaag, de faciliteiten om in hun woonbehoefte te voorzien blijft echter achter bij de vraag. In 2012 sloten een groot aantal partijen daarom een convenant om meer en betere huisvesting voor EU-arbeidsmigranten te realiseren. Een van de middelen hiertoe was een experimentenprogramma vanuit de SEV/Platform31. Ruim drie en een half jaar is in verschillende pilotprojecten, onderzoeken, versnellingskamers en expertmeetings getracht het vraagstuk stappen verder te krijgen. In dit hoofdstuk worden de opbrengsten uit dit traject opgemaakt en conclusies getrokken over de stand van zaken in de opgave.

5.1 Rode draden en opbrengsten

In 2012 startte een experimentenprogramma met als doel de kwaliteit en het aanbod van de huisvesting van EU-arbeidsmigranten te verhogen. Dit leidde uiteindelijk tot twee deelprogramma's en acht concrete projecten. Daarnaast is een aantal kennistrajecten uitgevoerd, waaronder een financiële verdieping van het vraagstuk.

Bij de start werden zes doelstellingen geformuleerd:
- meer aanbod voor deze groeiende groep arbeidsmigranten;
- een hogere kwaliteit van huisvesting voor Europese arbeidsmigranten;
- nieuwe en betaalbare woonconcepten en beheermodellen die inspelen op verschillende vormen van tijdelijkheid;
- verdienmodellen die aantonen dat tijdelijke huisvesting rendabel kan zijn;
- nieuwe samenwerkingsvormen, combinaties van partijen;
- een toenemend besef van corporaties als mede-probleemeigenaar.

Na drie en een half jaar blijkt dat beide programma's niet hebben geleid tot een grote stijging van het aanbod. In Wierden, Panningen en Zundert zijn nieuwe eenheden gerealiseerd. In de overige projecten werd de uitvoeringsfase niet gehaald of is het project tussentijds beëindigd. Wel is mede dankzij dit experimentenprogramma het denken over EU-arbeidsmigranten versneld en verbreed.
Zo is er in deze periode veel veranderd aan wet- en regelgeving en nam de kennis over de aanpak van dit vraagstuk toe. Partijen weten elkaar daardoor steeds beter te vinden en samen te werken. De bijvangst van het programma - in termen van kennis en inzichten, regels en beleidskaders – zorgde ervoor dat de huisvesting van arbeidsmigranten hoog op de agenda staat bij steeds meer spelers. In sommige (krimp)regio's, zoals Limburg, is de aanvankelijke scepsis zelfs omgedraaid in een kans: nieuwe inwoners creëren nu draagvlak voor lokale voorzieningen.

Een belangrijke constatering is dat de kwaliteit van de huisvesting (en de voorbereidende plannen) is toegenomen. Niet zozeer de concrete experimenten droegen daaraan bij, maar veel meer de algemene ontwikkeling van de sector. Het instellen van de landelijke SNF-norm, betere informatie over de huisvesting door initiatieven als Expertisecentrum Flexwonen voor Arbeidsmigranten en oprichting van de Vereniging Huisvesting Arbeidsmigranten (VHA) spelen een belangrijke rol. Ook is er door onder andere brancheverenigingen (Aedes en de koepels van uitzendbureaus) veel aandacht besteed aan

goede voorbeelden en het naleven van de regelgeving ten aanzien van kwaliteit. Daarnaast stelden gemeenten – met name in de negen beleidsregio's – beleidsvisies en kaders op.

Dankzij de pilots zijn nieuwe kennis en inzichten opgedaan over nieuwe, betaalbare woon- en beheerconcepten. Soms was de conclusie dat kansrijke nieuwe concepten in de praktijk nog niet financieel realiseerbaar zijn (bijvoorbeeld de IQ-woning in Limburg). De experimenten leidden er echter wel toe dat corporaties een betaalbaar model ontwikkelden voor de bestaande woningvoorraad, zoals in Zundert of in Panningen. De ervaring in deze voorbeelden helpt spelers hun projecten elders op te zetten en te realiseren.

Het aantonen dat tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten rendabel is, bleek weerbarstiger dan gedacht in de praktijk. De realisatie van wooneenheden wordt sterk beïnvloed door de financierbaarheid van de projecten, gekenmerkt door een laag rendement en een hoog risicoprofiel. Het rendement tussen de 3 en 9 procent is lang niet altijd marktconform, waardoor investeerders kiezen voor ander type vastgoedinvestering. Met name grotere partijen die ook een ander belang hebben bij de huisvesting zetten zich daarvoor in, met name werkgevers en uitzendbureaus. Tot nu toe lag het accent in veel regio's op het realiseren van bestuurlijke afspraken. Dit is noodzakelijk en waardevol, maar laat onverlet dat concrete projecten uiteindelijk moeten voldoen aan de wetmatigheden van rendement en risico. Juist daar maakt dit programma grote obstakels inzichtelijk, die niet zomaar verdwijnen.

Bij de start van het programma stond de samenwerking tussen gemeenten, huisvesters en werkgevers nog in de kinderschoenen. De betrouwbaarheid van relatief nieuwe marktpartijen met een beperkt trackrecord leverde wisselende ervaringen op in dit experimentenprogramma. Soms positief, zoals in de gemeenten Zundert en Peel en Maas, maar er zijn ook minder positieve ervaringen bekend, zoals in Den Haag. Hier liep de samenwerking een vertrouwensbreuk op.

Een wisselend overheidsbeleid ten aanzien van de rol en inzet van corporaties in het dossier huisvesting arbeidsmigranten droeg niet bij aan het vergroten van het besef van de corporaties als mede-probleemeigenaar. Per 1 januari 2015 is de regelgeving omtrent snellere en makkelijkere doorverhuur van sociale huurwoningen door intermediaire verhuurbureaus versoepeld. Dankzij de nieuwe regels vermindert de administratieve druk voor de betrokken partijen. Het blijft echter de vraag of corporaties zich hierdoor meer probleemeigenaar gaan voelen voor met name de arbeidsmigranten die met spoed op zoek zijn naar tijdelijke huisvesting. De sector moet immers terug naar de kerntaak, waarbij kortverblijf voor EU-arbeidsmigranten is aangemerkt als een niet-DAEB activiteit in de nieuwe Woningwet. Corporaties mogen zich er nog wel mee bezig houden, maar omdat kortverblijf als een commerciële activiteit wordt gezien, moet het aan extra eisen voldoen. De kans dat corporaties zich als zelfstandig ontwikkelaar van huisvesting voor arbeidsmigranten gaan opwerpen, is daardoor gering.

Tot slot speelde het verkrijgen van draagvlak van omwonenden en politici mee bij de lage realisatie van de huisvesting voor arbeidsmigranten. Vanwege het negatieve imago en hoog Nimby-gehalte. De gemeenteraadsverkiezingen in 2014 hielpen er niet bij: het stimuleren van huisvesting voor arbeidsmigranten is geen onderwerp waarop electoraal voordeel behaald kan worden. Hierdoor lieten veel partijen het vergroten van het aanbod links liggen. Wel waren er voldoende bestuurders die toch het lef hadden om zich hard te maken voor dit dossier en lastige bestuurlijke keuzes te maken, zoals in Putten en in Wierden.

5.2 Vier conclusies en aanbevelingen voor centrale spelers en het Rijk

Platform31 ziet op basis van het experimentenprogramma vier conclusies met bijbehorende aanbeveling in het dossier van de huisvesting van EU-arbeidsmigranten.

1. **Nieuwe huisvestingsprojecten komen lastig van de grond vanwege het negatieve imago van EU-arbeidsmigranten en doordat de tijdelijke woonwens van de doelgroep het risico op leegstand vergroot.**

   De komst van een mogelijk ‘Polenhotel’ ontlokt niet altijd positieve reacties uit de omgeving en de politiek. Bewoners en politici zijn bang voor overlast van deze bewonersgroep en maken zich zorgen over de lokale integratie. Zo’n ‘hotel’ brengt daarnaast scherpte aan in het debat over wie voorrang moet krijgen bij huisvesting: de jongeren uit de eigen stad of dorp of de tijdelijke arbeidskracht binnen de EU. Elke stad of elk dorp heeft inwoners die met spoed op zoek zijn naar een woning, door een scheiding of tijdelijke baan.

   Daarnaast is het voor een huisvester lastig om te gaan met het te verwachten leegstandsrisico, bijvoorbeeld omdat seizoensgebonden arbeid schommelingen in het aantal verhuringen met zich meebrengt. De verhoogde kans op leegstand vraagt om een hoger rendement dan andere projecten voor lage inkomensgroepen.

Aanbeveling: verbreed het huisvestingsvraagstuk naar een mix van urgente doelgroepen
Het rendement en imago van huisvesting van EU arbeidsmigranten kan verhoogd worden door een mix van doelgroepen. Wie verschillende doelgroepen van spoedzoekers (EU-arbeidsmigranten, vergunninghouders, zorgcliënten, gescheiden mensen) mengt en er is geen seizoensleegstand, dan gaat het risico van tijdelijke leegstand omlaag en stijgt hiermee het rendement. Ook is de verwachting dat de huisvesting van een mix van doelgroepen minder weerstand in omgeving oplevert. De connotatie van een ‘Polenhotel’ verdwijnt hiermee. Daarvoor in de plaats ontstaat er een beeld van een nieuwe woonplek voor kortdurend verblijf, waarvan ook de lokale bevolking bij urgente woonsituaties kan profiteren.
Het experiment in Panningen en de reeds bestaande Short Stay Facility van Woonbron in Dordrecht zijn hier voorbeelden van. Toch is nog weinig bekend of deze huisvestingsvorm daadwerkelijk op grote schaal is toe te passen. Hoe meng je EU-arbeidsmigranten met andere bewoners die met spoed op zoek zijn naar woonruimte? Hoe zorg je dat een dergelijk woongebouw voor tijdelijk verblijf niet het imago krijgt van een woonplek voor de kansarmen uit de samenleving? Is de lokale weerstand bij het mixen van doelgroepen daadwerkelijk kleiner? En wat voegt de EU-arbeidsmigrant toe (behalve inkomsten) aan een gemengde woonplek? Platform31 voert een verkenning uit naar de mogelijkheden van het mengen van spoedzoekers onder één dak. Zijn de resultaten daarvan positief, dan start in 2016 mogelijk een experimentenprogramma.

2. **Het rendement op huisvesting van EU-arbeidsmigranten is beperkt en het financiële risico relatief groot**

   De markt voor huisvesting van EU-arbeidsmigranten is niet heel groot. Ondanks de toenemende vraag, is er – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de studenten- of startersmarkt - een beperkt aantal investeringsplannen. Dit heeft grotendeels te maken met het lastig verkrijgen van financiering voor deze plannen vanwege een (te) laag rendement in combinatie met een hoog risicoprofiel. Een financier van vreemd vermogen wil garanties op afnames in de vorm van langjarige huurcontracten. Een werkgever kijkt op korte termijn en wil jaarlijks kunnen bepalen hoeveel

arbeidskrachten gewenst zijn. Doordat werkgevers en financiers niet met eenzelfde tijdshorizon werken, komen plannen niet verder.

Aanbeveling: vergroot mogelijkheden van rendement en zet in op verlaging van het risicoprofiel van projecten door garanties van werkgevers
Huisvesters moeten op zoek gaan naar vernieuwende oplossingen die het rendement vergroten. Het verbreden van de doelgroep is zo'n innovatieve oplossing. Ook het risicoprofiel moet soms omlaag om de financiers van vreemd vermogen over de brug te krijgen met externe financiering. In andere branches is het garant staan voor de afname van short stay meer gebruikelijk, zoals universiteiten bij de short stay van internationale studenten. Werkgevers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan vermindering van het risicoprofiel. Door garant te staan voor de afname van huisvestingslocaties voor vijf tot tien jaar, krijgt de financier vertrouwen in afname van het te financieren product. Op individueel niveau is dit wellicht lastig realiseerbaar, maar de negen beleidsregio's zijn werkgelegenheidsgebieden die al decennia bepaald type werkgelegenheid in de glas en tuinbouw (bijvoorbeeld het Westland) opleveren. Op regioniveau zouden werkgevers op zoek moeten naar vernieuwende oplossingen die bijdragen aan langjarige afnamegarantie.

3. **De branche van vooral kleine(re) huisvesters is vaak onbekend bij gemeenten en financiers en heeft nog een te beperkt trackrecord**

De branche van huisvesters is langzaam maar zeker groeiende. Mede dankzij het Expertisecentrum Flexwonen Arbeidsmigranten, de Stichting Normering Flexwonen en de Vereniging van Huisvesters Arbeidsmigranten zijn de professionaliteit en transparantie vergroot. Toch zijn de meeste (kleinere) ondernemers relatief onbekende partijen voor gemeenten, financiers en corporaties. Ze hebben nog een beperkt track record (weinig ondernemerservaring met huisvesting) en een geringe professionele uitstraling (on en offline). Daarnaast zijn er nog steeds malafide bedrijven in deze branche actief. Het draagvlak bij gemeenten en de financiering van projecten door financiers is hierdoor lastig. Dit bemoeilijkt de uitbreiding van het aantal woongelegenheden van voldoende kwaliteit.

Aanbeveling: verder professionaliseren (transparantie en trackrecord) van de branche van met name de kleine(re) huisvesters
Om de mogelijkheden voor draagvlak bij gemeenten en financiers te verbeteren, is het noodzakelijk dat de branche zich nog verder professionaliseert in haar zakelijke uitingen off- en online, transparanter wordt in haar handelen en een gedegen track record opbouwt. De Vereniging Huisvesters Arbeidsmigranten (VHA) en het Expertisecentrum Flexwonen Arbeidsmigranten kunnen bedrijven hierin ondersteunen. Overheden kunnen huisvestingspartijen oproepen lid te worden van de branchevereniging en het SNF- keurmerk toe te passen. Daarnaast is het wenselijk dat bekende vastgoedinvesteerders, waaronder corporaties, met een overtuigend trackrecord zich meer op deze markt gaan begeven.

4. **Huisvestingsprojecten lopen nog vaak aan tegen gebrek aan draagvlak onder omwonenden, bestuurders, ambtenaren en raadsleden**

Nog altijd stranden op lokaal niveau behoorlijk wat plannen door het ontbreken van lokale steun van omwonenden en/of politici. Ook het slecht managen van de informatie rondom een huisvestingsplan draagt hier soms aan bij. Burgers vrezen voor overlast en verdringing door de komst van arbeidsmigranten en gemeenten staan voor lastige politieke keuzes in het voeren van beleid op dit vraagstuk. Gevolg is dat veel locaties in Nederland een afhoudende strategie voeren.

Een die niet anticipeert op de huisvestingsbehoeften. De praktijk bewijst; juist een faciliterende, open houding op lokaal niveau zorgt voor succesvolle huisvestingslocaties en projecten. Hoewel Nederland na drie jaar meer bekend is geraakt met de komst van tijdelijke arbeidsmigranten uit andere Europese landen, bereiken deze geslaagde verhalen nog nauwelijks de media. De beeldvorming blijft daardoor gebaseerd op incidenten.

Aanbeveling: stimuleren van best practices huisvesting EU-arbeidsmigranten door (Rijks)overheid en brancheverenigingen

Overheden en marktpartijen kunnen versnelling en meer draagvlak bereiken als ze de communicatiestrategieën toepassen die zijn opgedaan in dit experimentenprogramma. Openheid en transparantie in combinatie met de juiste timing vormen daarin het vertrekpunt. Daarnaast kunnen overheden meer aandacht besteden aan geslaagde voorbeelden en best practices, eventueel gecombineerd met werkbezoeken. Ook brancheorganisaties als VHA, de SNF en het expertisecentrum Flexwonen (EFA) kunnen hierin een rol vervullen. Het ministerie van BZK heeft in 2015 een prijsvraag voor het beste huisvestingsproject van EU-arbeidsmigranten. Een prijsvraag voor de bestuurder met de grootste bestuurlijke daadkracht bij huisvestingsprojecten bestaat (nog) niet. De bestaande database met best practice, de vastgoedbank van EFA kan dan nog verder worden uitgebreid.



In Den Haag heeft Rieff een complex met 95 studio's ontwikkeld. Elke studio is geschikt voor 2 personen en voorzien van een slaap- en woongedeelte met keuken en aparte badkamer. Het complex biedt faciliteiten zoals een wasserette, fitnessruimte en een educatieruimte. Het beheer van het complex is in handen van Rieff.

Bronnen

Aedes (2013). Huisvesting voor arbeidsmigranten. Wettelijke mogelijkheden voor woningcorporaties. Den Haag: Aedes / Ministerie van BZK.

Berkhout, E., P. Bisschop & M. Volkerink (2014). Grensoverschrijdend aanbod van personeel Verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (2011). Arbeidsmigratie in goede banen, eindrapport.

Craats, J. van der (2013). Huisvesting arbeidsmigranten: 10 praktijkvoorbeelden. Den Haag: Aedes.

Craats, J. van der (2014). Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten. Expertisecentrum Flexwonen Arbeidsmigranten.

Dagevos, J. & M. Gijsbers, (2013). Beeldvorming over arbeidsmigranten uit Oost-Europa. In Burgerperspectieven, 4e kwartaalbericht 2013, pp. 34-48. Den Haag: SCP.

Engbersen, G., S. van der Pol, J. Burgers, E. Snel et al. (2010). Poolse arbeidsmigranten in het Westland: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief. Den Haag: Nicis Institute.

Engbersen, G., M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel & R. van der Meij (2011). Arbeidsmigratie in vieren. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Engbersen, G., J. Jansen, M. Faber, A. Leerkes & E Snel (2014). Migratiepatronen in dynamisch perspectief. Een pilotstudie naar veranderende patronen van arbeidsmigratie uit Polen, Bulgarije en Roemenië. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Expertisecentrum Flexwonen Arbeidsmigranten (2014). 10 vooroordelen over arbeidsmigranten.

Heijden, P.G.M. van der, M. Cruyff & G. van Gils (2013). Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven. Rapportage schattingen 2009 en 2010. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Krabben, E, van der & H. de Wolff (2014). Re-creatie door arbeidsmigratie. Tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten op recreatieparken: verkenning van beleidsmatige, juridische en economische randvoorwaarden. Ministerie van BZK / Regio Noord-Veluwe.

Lupi, T. (2013). Gezocht: huisvesting voor arbeidsmigranten. Verkenning van plannen, initiatieven en realisatie. Den Haag: Platform31.

Lupi, T. (2014). Game, set, match. Kansen voor huisvesting van arbeidsmigranten in leegstaand vastgoed. Den Haag: Platform31.

Ministerie van BZK (2010). Plan van Aanpak huisvesting en inburgering van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa.

Ministerie van BZK (2012). Bed-voor-Bed-Regeling - voor huisvesting van arbeidsmigranten.

Ministerie van BZK (2013). Ruimte voor arbeidsmigranten. Handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven.

Nicolaas, H. e.a. (2012). Arbeidsmigratie. In: Jennissen, R.P.W. (red.). De Nederlandse migratiekaart: achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen. Den Haag: WODC/CB.

Reedijk, W. (2014). Huisvesting van EU-arbeidsmigranten en de provincies. Factsheet over de (mogelijke) rollen van provincies bij een bijzonder woondossier. Expertisecentrum Flexwonen Arbeidsmigranten.

Reusken, S.M. (namens Necker van Naem). (2013). Verkenning huisvestingsmodellen arbeidsmigranten. Kleinschalige en flexibele huisvesting van arbeidsmigranten. Den Haag: Platform31.

VNG (2012). Toolkit 'Inschatting aantal EU-migranten op gemeentelijk niveau'. Handvatten voor gemeenten.

VNG (2013). Toolkit II - Handreiking voor de opgave van tijdelijke huisvesting van EU-arbeidsmigranten.

Vries, I. de (2009). 1.200 extra drollen door het riool, een onderzoek naar de meningsvorming van bewoners van Wagendorpen over de tijdelijke huisvesting van 1.200 werknemers in hun dorp. Masterthesis Culturele Geografie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Weltevreden, A.M., J. de Boom, S. Rezai, L. Zuijderwijk & G. Engbersen (2009). Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Rotterdam: RISBO, Erasmus Universiteit.

Zundert, K.M. van (namens Finance Ideas). (2014). Financiering van huisvesting voor arbeidsmigranten. Den Haag: Platform31.

Bijlage 1 De pilotprojecten

Eerste ronde

Den Haag

Het experiment is gebaseerd op een voorstel voor grootschalige huisvesting door commerciële partijen op basis van het short stay principe, een oplossing die in Nederland nog nauwelijks bestaat. Plan van ontwikkelaar Centacon is om een 'turnkey' huisvestingscomplex voor circa 600 arbeidsmigranten te creëren door transformatie van een leegstaand kantoor op industrieterrein De Binckhorst. Het beoogde complex richt zich op kort verblijf aan het begin van de 'wooncarrière' en biedt huisvesting aan tegen lage kosten en van goede kwaliteit. Doordat de eigenaar van het pand bereid is af te boeken op de waarde ontstaat een haalbare businesscase, hetgeen een goed startpunt vormt. Om het knelpunt van de financiering op te lossen, wordt in samenwerking met het ministerie van BZK een garantiemodel opgesteld. Dit is gebaseerd op een exploitatie van tien jaar waarin de risico's worden gespreid tussen de ontwikkelaar, eigenaar, werkgevers en overheden. De uitzendorganisaties kiezen uiteindelijk voor een model waarbij ze gezamenlijk het pand aankopen. Wanneer het project op het punt van realiseren staat, zegt de gemeente de partijen de wacht aan, omdat ze met andere organisaties voor De Binckhorst in gesprek is. Vanuit deze partijen zijn bezwaren geuit tegen de huisvesting van arbeidsmigranten op het terrein. Uiteindelijk komt geen van de organisaties naar Den Haag maar is ondertussen het vertrouwen van de uitzendbureaus in het huisvestingsproject ondertussen zo gedaald dat ze van de gezamenlijke aankoop afzien.. Zonder kopers besluit ontwikkelaar Centacon de stekker uit het plan te trekken en zich toe te leggen op andere markten.

Dordrecht

Corporatie Woonbron heeft met de zogeheten Short Stay Facility (SSF) reeds een unieke flexibele woonvorm in Dordrecht. Onder tijdelijke arbeidsmigranten zien ze een nieuwe doelgroep ontstaan en het transformeren van leegstaand zorgvastgoed in de stad biedt een mogelijkheid om, naast de SSF, meer aanbod voor hen te creëren. Opzet is het realiseren van huisvesting en voorzieningen in het gebouw voor 300 personen, waaronder buitenlandse werknemers. Woonbron gaat hierover constructieve gesprekken aan met de gemeente, de eigenaar van het pand en een uitzendbureau. Ook worden mogelijkheden voor herontwikkeling verkend, met een basiskwaliteit en tegen beperkte kosten. Uitkomst is dat het project haalbaar wordt bij een exploitatieperiode van circa 15 jaar, waar de gemeente uitgaat van een termijn tussen de 5 en 10 jaar. Een andere onverwachte belemmering vormt de vereiste inkomensverklaring van alle bewoners die de corporatie bij de omvang en mutatiegraad van de doelgroep op hoge administratieve lasten kan jagen. Als alle partijen nog actief zoeken naar een oplossing, komt het project door nieuwe landelijke eisen en regels voor corporaties onder druk te staan. De nieuwe minister voor Wonen is van mening dat grootschalige huisvesting van kortverblijvers, oftewel logies, aan de markt moet worden overgelaten. Daarom besluit Woonbron zich alleen op huisvesting van arbeidsmigranten met een gemiddeld tot lang verblijfsperspectief te richten. Het voormalige zorgpand is echter alleen voor short stay geschikt te maken. Vanwege de aanstaande verhuurdersheffing beperkt de corporatie vervolgens alle grootschalige investeringen tot een klein aantal belangrijke projecten, waar de transformatie van het zorgvastgoed uiteindelijk niet toe behoort.

Zundert

Net als Woonbron ziet corporatie Thuisvester het huisvesten van arbeidsmigranten als een van haar taken en wordt hierin ondersteund door de gemeente Zundert. Samen nemen ze het initiatief om

kleinschalige en flexibele woonconcepten voor arbeidsmigranten in dorpskernen te realiseren. Hiermee willen de corporatie en gemeente de maatschappelijke participatie en integratie van de doelgroep stimuleren, een bijdrage leveren aan de krimpproblematiek en arbeidsmigranten een opstap bieden naar een mogelijk permanent verblijf in Nederland. Binnen het pilot-project moet een businesscase en bijbehorende beheermodel worden uitgewerkt. Hiervoor verkent de corporatie samen met Platform31 verschillende mogelijk woonvarianten: van volledige nieuwbouw tot transformatie van bedrijfspanden en gebruik van reguliere sociale huurwoningen. De laatste optie krijgt vrijwel direct verdere uitwerking. In 2013 wordt een eerste woning verhuurd aan tijdelijke arbeidsmigranten. Iedere huurder krijgt een huurcontract van 350 euro inclusief servicekosten voor een eigen kamer. De pilot is zeer succesvol, temeer omdat de corporatie de woning nauwkeurig heeft geselecteerd op kenmerken en locatie. Hoewel er geen overlast is en er vanuit de buurt geen directe bezwaren komen, slaagt Thuisvester er vervolgens niet in het project op te schalen. De gemeente Zundert reageert terughoudend op meer tijdelijke units, verspreid over de kernen. Onder de bevolking groeit weerstand tegen het onttrekken van woningen aan de reguliere voorraad voor arbeidsmigranten. Daarnaast loopt de corporatie op tegen enkele interne knelpunten. Zo blijkt het lastig zelf huurders onder de doelgroep te vinden, zijn de huren ten opzichte van het aanbod via de werkgevers relatief hoog en dienen arbeidsmigranten zich verplicht inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie. Hierdoor moeten ze lokale belastingen gaan betalen. Niettemin blijft Thuisvester zoeken naar mogelijkheden van huisvesting voor buitenlandse werknemers in de regio.

Drimmelen

In Drimmelen en omgeving zijn vooral in de agrarische sector veel tijdelijke arbeidsmigranten actief. In het laagseizoen zijn dit er ongeveer 700, op piekmomenten verdubbelt dat aantal ruim. Huisvesting vindt vaak plaats op het erf. Gezien de toenemende vraag wil de gemeente in samenwerking met ZLTO en enkele agrarische ondernemers nieuwe oplossingen ontwikkelen, zoals een collectieve woonvoorziening met circa 4veertig eenheden, het huren van particuliere huurwoningen of huisvesting op het agrarisch bedrijf. De experimentpartners verkennen verschillende locaties en ontwikkelen een afwegingsmodel op basis van lokale en landelijke richtlijnen. Onderzoek naar de haalbaarheid van enkele plannen leidt uiteindelijk tot een programma van eisen waarop twee ontwikkelaars een concreet aanbod voor nieuwbouw indienen. Een van de plannen, die dankzij de combinatie van partijen een optimale bezettingsgraad mogelijk maakt, blijkt voldoende interessant voor nadere uitwerking. De businesscase is in principe haalbaar, maar in de zoektocht naar externe financiering blijken banken een minimale exploitatietermijn van 10 tot 15 jaar te eisen. Voor de tuinders is een dergelijke langjarige verplichting een te groot bedrijfsrisico. Daarnaast ontstaat onder de dorpsbewoners verzet tegen het realiseren van nieuwe, grootschaliger huisvesting voor arbeidsmigranten. Tegelijkertijd worden de mogelijkheden voor huisvesting op het eigen erf verruimd. Het gevolg: tuinders besluiten voorlopig geen collectieve voorziening te realiseren. De individuele oplossing geeft hen meer flexibiliteit en controle tegen lagere kosten, ondanks dat het aanbod hiermee beperkt blijft.

Horst aan de Maas

In Limburg wonen veel arbeidmigranten op recreatieterreinen of in grootschalige huisvestingsvormen. Uitzendbureau OTTO Work Force wil een standaard conceptwoning ontwikkelen voor een doelgroep die meer privacy wenst en zoekt naar mogelijkheden voor integratie in de Nederlandse samenleving. In eerste instantie denkt OTTO het project vanuit de eigen organisatie te financieren, maar besluit uiteindelijk op zoek te gaan naar externe financiers en samenwerkingspartijen. De pilot richt zich daarom op het verkennen van de herhaalbaarheid van het woonconcept in exploitatie van marktpartijen of woningcorporaties. Het project draait om een bestaand concept voor pre-fab eengezinswoningen,

zogeheten IQ-woningen van Ballast Nedam. OTTO wil deze opdelen in drie studio's voor twee bewoners, oftewel zes arbeidsmigranten per woning. Bij aanvang van het experiment ligt de focus op de realisatie in Horst aan de Maas, in samenwerking met een woningcorporatie en waarbij OTTO garanties geeft voor de afname. Gesprekken met WonenLimburg leiden echter niet tot een overeenkomst, waarna de aandacht verschuift naar commerciële huisvesters. Onderzoek door Finance Ideas in opdracht van Platform31 laat zien dat zelfstandige ontwikkeling door marktpartijen lastig is. Vanwege lage marges op huisvestingsprojecten voor de weinig kapitaalkrachtige doelgroep en de geringe langjarige afnamegaranties van werkgevers. Investering van een uitzendbureau blijkt daarom vrijwel altijd nodig, maar OTTO is niet bereid veel eigen vermogen in de pilot te stoppen. Het woonconcept wordt daarom in afwachting van een marktpartij in de wacht gezet.

Tweede ronde

Putten

Binnen de gemeente Putten loopt een Proefproject Huisvesting Arbeidsmigranten dat enerzijds gericht is op het revitaliseren en saneren van vakantieparken en anderzijds op het accommoderen van alternatieve tijdelijke huisvesting op verschillende locaties. In het experimentenprogramma wil de gemeente onderzoeken of de wijziging naar een tijdelijke verblijfsbestemming van een recreatiepark wettelijk mogelijk en praktisch haalbaar is. Draagvlak speelt daarbij een belangrijke rol, maar nog meer de vraag wat er publiek- en privaatrechtelijk nodig is om het project uit te kunnen voeren. Deze kwestie is niet alleen voor Putten, maar vrijwel voor het hele noorden van de Veluwe relevant. Tijdens een bestuurlijke expertmeeting begin 2014 wordt daarom besloten de gevraagde kennis- en beleidsontwikkeling op regionaal niveau op te zetten. Streven is om samen met betrokkenen uit de regio tot een structuurvisie recreatie uit te werken. Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit) en Herman de Wolff (Technische Universiteit Delft) stellen hiervoor een verkenning van beleidsmatige, juridische en economische randvoorwaarden op. Hun aanbeveling is het proces in een concrete pilot nader te onderzoeken.

In mei 2014 organiseert Platform31 samen met de gemeente Putten een kennisbijeenkomst over de planologische inpassingmogelijkheden van huisvesting arbeidsmigranten op basis van een specifieke lokale casus. Conclusie is dat het aanpakken van 'overtollige' recreatieparken een goede mogelijkheid biedt om legale huisvesting voor arbeidsmigranten te creëren. Om tot stappen in de pilot te komen moeten er echter duidelijk keuzes gemaakt worden in de focus van het beleid. De camping De Kolthoorn, waar al veel Poolse arbeiders wonen, diende zich aan als pilotlocatie. In juli 2014 stemde de gemeenteraad in met het proefproject Accommoderen Behoefte Arbeidskrachten (ABA), waarvan pilot De Kolthoorn deel uit maakt. In dit experiment wordt de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten gekoppeld aan de sanering van het vakantiepark De Kolthoorn. De ondernemer ziet af van voortzetting van de recreatieve bestemming en mag in ruil daarvoor gedurende 5 jaar EU-arbeidsmigranten in het vakantiepark huisvesten.

Doordat Putten ondertussen meer actief is gaan handhaven op illegale bewoning van recreatiewoningen, melden meerdere eigenaren zich voor deze constructie. De gemeente staat hiervoor open, maar wil het vraagstuk verbreden. Door naast tijdelijke arbeidsmigranten ook huisvesting aan te bieden aan andere spoedzoekers. Uit de handhaving blijkt namelijk dat de doelgroep van urgente woningzoekenden groter is dan alleen EU-arbeidsmigranten. Hiermee komt de gemeente dus ook tegemoet aan de vraag vanuit haar eigen bevolking. In een tweede sessie met Platform31 zijn de

mogelijkheden van de magic mix van urgenten verkend. Een beperkt aantal recreatieterreinen gaf hier toestemming voor. De regionaal geïntroduceerde Pauzewoning voor voornamelijk mensen uit de WMO is verkend, evenals de criteria waaronder je dit als gemeente en regio mogelijk moet willen maken. Conclusie is dat het een tijdelijke oplossing voor een structureel probleem is waarvoor nu te weinig alternatieven zijn in Putten. Tweede conclusie is dat er een brede maatschappelijke kosten-batenanalyse moet komen om daadwerkelijk een beeld te kunnen krijgen van deze aanpak.

Wierden
Marquette Detachering is een uitzendorganisatie voor met name Poolse werknemers die tevens actief is in huisvestingsprojecten. Zowel in de gemeente Almelo als Wierden lopen ze tegen belemmeringen aan, zoals het gebrek aan draagvlak. Dit komt onder andere doordat er in de regio Twente geen afspraken worden gemaakt over de huisvesting van arbeidsmigranten. Hierdoor is er nauwelijks lokaal beleid. De pilot richt zich daarom op het regionaal organiseren van het gesprek over de huisvesting van arbeidsmigranten in Twente. Zodat de gemeente meer committent, afstemming en heldere afspraken kunnen realiseren. Dit dient Marquette te helpen bij de realisatie van hun projecten in de regio.
In gesprekken met de gemeente Almelo blijkt het college alleen bereid over huisvesting van arbeidsmigranten te praten als partijen ook de werkloosheid onder de eigen bevolking willen aanpakken. Hoewel Marquette het verzoek begrijpt, zijn ze daartoe niet in staat. Hierna concentreert de pilot zich op een voormalig recreatieterrein in Wierden waar vakantiewoningen staan waar illegaal arbeidsmigranten gehuisvest zijn. Het plan van Marquette: het legaliseren en herontwikkelen van een recreatiepark naar de bestemming logies of pension. Marquette bezit 28 woningen op het park en huisvest daar al geruime tijd een groep arbeidsmigranten. Het terrein maakt niettemin onderdeel uit van een gebied waarin, door een andere ontwikkelaar, ook hoogwaardige vakantiebungalows zijn gepland. Waar de gemeente in principe open staat voor de activiteiten van Marquette, worden vanuit de naastgelegen partij grote bezwaren geuit die verdere ontwikkeling belemmeren.

Gesprekken tussen Maquette en de andere ontwikkelaar, waarin Marquette diverse voorstellen en pogingen deed tot regionale afstemming, brengen de partijen nader tot een oplossing. Voortgang in de pilot ontstaat uiteindelijk als de gemeente zelf besluit haar beleid aan te passen en het verblijf op het terrein permanent legaliseert met een vergunning voor afwijkend gebruik. Een landelijke wetswijziging in november 2014 maakt dat mede mogelijk. Ook een kampeerterrein in het gebied komt in aanmerking voor legalisering en in dezelfde periode koopt Maquette een deel van het aangrenzende bungalowpark. De gemeente wijst een duidelijk begrensd gebied aan voor de huisvesting van EU-arbeidsmigranten op het terrein van Lageveld en op de camping De Kiekebelt komt een rij nieuwe chalets voor de huisvesting van EU-arbeidsmigranten. Marquette informeert de buurt over de plannen en uiteindelijk wordt geen enkel bezwaar ingediend bij de legalisering. De locatie biedt huisvestingsmogelijkheden voor circa 125 -150 arbeidsmigranten, waarmee Wierden voorop loopt in de aanpak van de huisvestingsbehoefte in de regio.

Panningen
Niet alleen arbeidsmigranten komen in aanmerking voor flexibele huisvesting. Steeds meer mensen zoeken op korte termijn en voor een bepaalde tijd huisvesting. Daarom ontwikkelde de gemeente Peel en Maas samen met corporatie WonenLimburg en Neptunus Structures een plan voor een zogeheten mid-stay woonvoorziening voor een mix van woonurgenten. Zij kozen voor de bouw van een demontabel appartementencomplex voor een termijn van in eerste instantie 10 jaar. Dit complex voldoet aan de huidige urgente vraag, zonder dat er permanente woningen aan de voorraad in krimpgebied Limburg worden toegevoegd. Neptunus ontwerpt en plaatst het duurzame gebouw van

herbruikbare materialen op grond van WonenLimburg, die ook zorgt voor verhuur en beheer. Na de gebruiksperiode wordt het tijdelijke gebouw gedemonteerd en alle materialen hergebruikt. De gemeente zorgde voor de aanleg van de infrastructuur.

Huurders mogen twee jaar in het complex blijven wonen voor ze moeten doorstromen naar reguliere huisvesting. Het risico is dat ze niet binnen deze termijn vertrekken. Het experiment richt zich daarom op het ontwikkelen van een tijdelijk huurcontract in het complex voor arbeidsmigranten en overige woonurgenten. In een eerste expertsessie bleek er binnen de huidige wetgeving geen standaard modelcontract mogelijk. Tijdelijke verhuur in Nederland is alleen toegestaan met een gemeentelijke vergunning op basis van de Leegstandwet. Vervolgens is voor dit experiment door een jurist een specifiek modelcontract voor Wonen Limburg opgesteld, samen met een algemeen modelcontract voor tijdelijke verhuur. Deze zogeheten 'huurovereenkomst voor korte duur' is maximaal 24 maanden geldig, met een eventuele verlenging van zes maanden. In juni 2014 is het complex, Irenehof genaamd, opgeleverd. Het heeft zestien 2-kamerappartementen en vier 3-kamerappartementen. Met de huidige huurders van Irenehof is het tijdelijke huurcontract als proef afgesloten. Ook andere partijen kunnen het, aangepast naar hun specifieke situatie, gebruiken in flexibele huisvestingsconcepten.

Bijlage 2 Garanties en alternatieve financieringsbronnen

Mogelijkheden voor garantiestelling van huisvestinsprojecten
Binnen vastgoedfinanciering bestaan twee soorten garanties. De meest voorkomende is een garantie op rente en aflossing. Dit is bedoeld om het risicoprofiel omlaag te brengen, hetgeen zich uit in lagere rentes. De garantie treedt in werking als de ondernemer zijn betalingsverplichtingen niet meer kan voldoen, maar doordat zijn verdienmodel is verbeterd wordt de kans daarop kleiner. Een andere optie, die door sommige partijen wordt bepleit, is een garantie op de huurinkomsten of bescherming tegen leegstand. In dit geval wordt het risicoprofiel van huisvesting voor arbeidsmigranten verbeterd door de omzet uit het project te borgen als de ondernemer tijdelijk niet aan zijn betalingsverplichting kan voldoen. Binnen deze varianten zijn verschillende mogelijkheden geanalyseerd.

A. Garantiestructuur door ondernemers in de sector

De meest klassieke vormen van garantiestelling zijn gebaseerd op onderlinge solidariteit. Deelnemers leggen een bepaald bedrag in een fonds waarop ze aanspraak kunnen maken bij gederfde omzet. Het dient dus niet zozeer ter verlaging van het risicoprofiel bij banken, al is dat vaak wel indirect het effect. Belangrijk aspect is dat het fonds geheel door de sector zelf wordt opgezet en gevuld. Het staat of valt bij de bereidheid van partijen om deel te nemen, met name sterke partijen. Als alleen de zwakke spelers deelnemen wordt het fonds duur of verliest het effect. Een dergelijk fonds zou opgezet kunnen worden vanuit de VHA of SNF waar partijen in de sector reeds mee samenwerken. Het zou tevens de aantrekkelijkheid verhogen voor organisaties die nog niet zijn aangesloten.

B. Garantiestructuur door de overheden

In sommige gevallen organiseert de overheid een (virtueel) fonds om bepaalde maatschappelijke doelen te bewerkstelligen. Hiermee staat zij, vaak deels, garant voor de leningen die ondernemers of andere partijen aangaan. Banken betalen een premie voor deelname aan de regeling in ruil voor een garantiestelling op 50 tot 70% van de lening. Ondernemers die onder deze condities financiering aantrekken, krijgen rentekorting, maar betalen wel een beperkt deelnamebedrag. Hiermee is het fonds afhankelijk van de inleg van zowel financiële instellingen als de ondernemers zelf. Een dergelijk fonds kan worden ingericht bij het Rijk, of vanuit gemeenten of provincies waar het vraagstuk speelt.
Een ander, concreet voorbeeld van een dergelijke garantiestructuur is de overeenkomst die de gemeente Horst aan de Maas, corporatie WonenLimburg en de provincie zijn aangegaan voor de herbestemming van een zorgcomplex in Grubbehoeve. Omdat de transformatie naar huisvesting voor arbeidsmigranten aansluit bij de opgave is dit als maatschappelijke taak opgevat. WonenLimburg neemt derhalve de investering en de exploitatie van het pand voor haar rekening. Wanneer de bezettingsgraad onvoldoende is om uit de kosten te komen, kan de corporatie voor maximaal 15.000 euro aanspraak maken op een garantiestelling van de provincie en gemeente vanuit het transitiefonds Limburgse woningmarkt.

C. Garantiestructuur als publiek-private constructie

De meest bekende garantiestellingen zijn complexere varianten waarbij zowel overheden als ondernemers en maatschappelijke instellingen betrokken zijn. Voorbeelden zijn de Nationale Hypotheek Garantie (NHG), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ). In deze constructie worden middels een onderlinge waarborg de leningen in een

bepaalde sector gedekt. In principe staan vertegenwoordigers van de sector zelf als eerste garant, door het inbrengen van eigen vermogen. Het Rijk en gemeenten fungeren als achtervang. Belangrijk aspect is dat externe financiering niet volledig geborgd wordt en partijen verplicht zijn eigen vermogen in te leggen. Dit zorgt ervoor dat de risico's gespreid zijn en de lusten en lasten van het fonds meer evenwichtig gedeeld worden.
Als aanvulling op de Nationale Verklaring, stellen een aantal commerciële partijen voor om een Nationaal Garantiefonds voor de huisvesting van arbeidsmigranten op te richten. Idee daarbij is dat werkgevers en huisvesters geld leggen in een fonds dat door een onafhankelijke partij wordt beheerd, bij voorkeur ondersteund door de overheid. Dit maakt het aantrekken van leningen makkelijker. Wanneer een huisvestingsproject in de problemen komt, kunnen werkgevers en huisvesters aanspraak maken op het fonds. Op die manier steunen rijkere partijen minder kapitaalkrachtige partijen in de branche.

Kansen in de praktijk vooralsnog beperkt
Uit de analyse naar de haalbaarheid van een garantiefonds concludeerde Platform31 allereerst dat de huidige markt nog erg beperkt is. Deze conclusie is gebaseerd op twee expertsessies met financiële deskundigen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Er is weinig schaal. Jaarlijks worden maximaal tien nieuwe projecten ontwikkeld. Hierdoor lopen het opzetten en organiseren van een garantiestructuur in de kosten. Niettemin heeft een dergelijk fonds juist tot doel een stroomversnelling te creëren in de realisatie van projecten die nu door problemen met financierbaarheid niet van de grond komen. Het bieden van garanties zou zo een versterkend effect op de markt moeten hebben.
Het moet dus 'ergens' beginnen, maar omdat partijen al genoeg eigen 'problemen' in hun projecten kennen, zal dat vanuit de huisvesters zelf niet op korte termijn komen. Een tweede constatering is dat er binnen de sector vooralsnog sprake is van een beperkte onderlinge solidariteit. Huisvesters willen geen 'transfersysteem' van sterken naar zwakken, temeer de markt beperkt is. Een garantiefonds vanuit de sector maakt meer kans als ook uitzendorganisaties daaraan zouden deelnemen. Deze weten hun projecten echter ook zonder waarborgen of garanties te realiseren. Behoefte ligt vooral bij de kleinere commerciële huisvesters.

Partijen kijken daarom uiteindelijk toch naar de overheid. Vanuit het Rijk is echter geen intentie om zelf een nieuw garantiefonds op te richten, ook niet voor huisvesting van arbeidsmigranten. De verantwoordelijkheid wordt primair bij de markt, en dus de sector zelf, neergelegd. Lokale overheden kunnen in het vraagstuk anders optreden en projecten van bepaalde garanties voorzien, zoals in de provincie Limburg. Het neigt echter naar (ongeoorloofde) staatsteun, omdat het overheden verantwoordelijk maakt voor bedrijfsprocessen van commerciële partijen waar ze zelf nauwelijks invloed op hebben. Onduidelijk is hoe beoordeeld moet worden of er sprake is van onverwacht marktfalen of onzorgvuldig handelen van de ondernemer zelf. Gemeenten en provincies zullen garanties daarom beperken tot specifieke projecten, waarmee het weinig bijdraagt aan substantiële toename van huisvesting.

Hoewel het een aantrekkelijk arrangement is, bieden garantiefondsen op dit moment weinig perspectief voor het vergemakkelijken van de huisvesting voor arbeidsmigranten. Voor een eigen structuur is de sector nog te zeer in ontwikkeling en overheden zijn niet bereid het risico op zich te nemen voor meer dan een enkel project.

Alternatieve financieringsconstructies
Naast garantiestelling zijn in de tweede ronde binnen het experimentenprogramma nog enkele alternatieve financieringsconstructies bekeken.

- Het oprichten van een corporatie voor huisvesting van arbeidsmigranten

Door experts is het idee geopperd om de ontwikkeling van huisvesting voor migranten in mid-stay te bundelen in een woningcorporatie. Deze zou zich specifiek op de doelgroep kunnen richten, zoals bij ouderenhuisvesting of studenten, hetgeen de dilemma's omzeilt waar corporaties in hun lokale praktijk nu tegenaan lopen. Ook de problemen van de kleinere huisvesters, die als individuele ondernemers niet sterk genoeg zijn, zouden zo opgelost kunnen worden. Er kleven echter een aantal nadelen aan dit idee. De financiële positie zal bij aanvang niet sterk zijn, want het aantal projecten is gering. Bovendien weten we uit de praktijk dat zowel werkgevers als huisvesters in hun activiteiten een sterke verspreiding over Nederland kennen en partijen graag maximaal flexibel willen blijven. Ook dit bemoeilijkt het werken voor een landelijk toegelaten instelling op het terrein van huisvesting van EU-arbeidsmigranten. Daarnaast is de short stay nu een niet-DAEB activiteit en is het sterk de vraag of er een toegelaten instelling opgericht moet worden, die zich voornamelijk op het niet-DAEB segment richt. Nog los van de vraag of dat überhaupt toegestaan is. Vooralsnog lijkt er in de corporatiesector weinig animo voor deze variant.

- Financiering via kredietunies

Deze constructie werkt op dezelfde wijze als een garantiefonds binnen de sector. Met het verschil dat geen externe leningen worden geborgd, maar branchegenoten zelf (mede)financiering verschaffen. Hiermee dragen ze bij aan de groei van hun markt als geheel. Kredietunies doen vooralsnog niet in vastgoed en zijn ook sterk afhankelijk van onderlinge solidariteit in de sector. In samenwerking met gemeenten en andere partijen is het evenwel kansrijker dan een garantiestructuur.

- Commanditaire Vennootschappen (CV)

Binnen vastgoedontwikkeling bestaan CV-constructies waarin gemeenten, marktpartijen en corporaties samenwerken om projecten te realiseren. Vanwege risicospreiding is het voor partijen aantrekkelijker om te investeren. Vooralsnog lijken partijen niet bereid een dergelijke samenwerking aan te gaan, maar voor andere urgente doelgroepen, zoals studenten, is de potentie bewezen.

- Financiering via de Europese Investeringsbank

De EIB is een investerings- en ontwikkelbank die bij uitstek bedoeld is om projecten te financieren die moeilijk van de grond komen. Vanuit de bank wordt een fonds opgericht waarvoor soepelere voorwaarden gaan gelden. Een project dat uitsluitend is gericht op het huisvesten van arbeidsmigranten zal de EIB niet willen financieren. Project met een mix van doelgroepen en gerealiseerd door verschillende partijen, kan wel voor co-financiering in aanmerking komen. Niettemin investeert het EIB vrijwel altijd op grote schaal waardoor kleine, individuele projecten moeilijk in aanmerking komen.